

Aan:  
de voorzitter en leden van  
provinciale staten van Drenthe

Assen, 21 april 2005  
Ons kenmerk 16/5.9/2005002593  
Behandeld door de heer L. Hoven (0592) 36 54 98  
Onderwerp: Zuiderzeelijn

Geachte voorzitter/leden,

Wij doen u hierbij ter kennisneming toekomen een brief met vier bijlagen van 16 maart 2005 van de Stuurgroep Zuiderzeelijn. In de brief wordt een aantal ontwikkelingen geschetst rond de politieke besluitvorming over het rapport van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (TCI) en de mogelijke gevolgen daarvan voor het proces van de Zuiderzeelijn. In aanvulling op de stukken van de stuurgroep hebben wij eveneens ter kennisneming bijgevoegd de kabinetsreactie van 22 maart 2005 op de TCI.

Het in de laatste alinea van de brief van de stuurgroep genoemde debat tussen de Tweede Kamer en de regering is de afgelopen weken enkele keren verdaagd. Het plenaire kamerdebat is nu gepland op 17, 18 of 19 mei 2005.

Hoogachtend,

gedeputeerde staten van Drenthe,

, secretaris

, voorzitter

Bijlage(n):  
cs/coll.

# Stuurgroep Zuiderzeelijn

Aan:

- de raadsleden van Almere, Groningen, Heerenveen, Leeuwarden, Lelystad, Noordoostpolder en Smallingerland
- de statenleden van Drenthe, Flevoland, Fryslân en Groningen

(via de colleges van burgemeester en wethouders en gedeputeerde staten)

PROV. BESTUUR VAN DRENTHE	
No.:	2005002593
Ingek.:	18 MRT 2005
Class nr.:	
TE BEH. DOOR:	VV

Plaats en datum:  
Groningen, 16 maart 2005

Briefnummer:  
2005/14

Onderwerp:  
Zuiderzeelijn en TCI

Geachte raadsleden en statenleden,

De stuurgroep heeft u bij brief van 19 januari 2005, nummer 05/01 geïnformeerd over het eindrapport van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (TCI), haar reactie daarop en de gevolgen van een en ander voor het planproces van de Zuiderzeelijn. In deze brief informeert de stuurgroep u in chronologische volgorde over de nieuwste ontwikkelingen.

## 1. Beantwoording Kamervragen door TCI

De TCI heeft op 22 februari 2005 de Tweede Kamervragen beantwoord over haar hoofdrapport en de deelrapporten over de Betuweroute en de Zuiderzeelijn. De TCI heeft aan de Kamer een afzonderlijke reactie gepresenteerd op het rapport van de stuurgroep "De Zuiderzeelijn: de kansen in beeld". De beide kamerstukken over de Zuiderzeelijn ontvangt u bijgevoegd ter kennisneming. Voor de overige stukken van de TCI wordt korthedshalve verwezen naar haar website. De website van de TCI is als volgt te bereiken: [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl) en dan doorklikken naar "commissies / tijdelijke commissies / TCI (website) / Antwoorden op Kamervragen".

## 2. Brieven stuurgroep aan bewindslieden Zuiderzeelijn en Kabinet

Met het oog op de voorbereiding van het standpunt van het Kabinet over de Zuiderzeelijn in het TCI-debat heeft de stuurgroep brieven gezonden aan de ministers van Verkeer en Waterstaat en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en aan de Ministerraad. De brief aan de beide bewindslieden is bedoeld als bouwsteen voor de opstelling van hun voorstel aan de Ministerraad en richt zich op een aantal inhoudelijke procesvraagstukken. In de brief aan de Ministerraad zet de stuurgroep uiteen, waarom er naar haar mening voldoende nut- en noodzaakdiscussie heeft plaatsgevonden om te kunnen spreken van een "toelatingsbesluit" voor het vervolgproces.

a. *Brief 22 februari 2005 aan ministers van VW en VROM*

In de brief wordt uiteengezet waarom naar de mening van de stuurgroep voor de Zuiderzeelijn in deze fase van het planproces geen sprake meer kan zijn van een nulsituatie. Hierbij wordt gerefereerd aan het langjarige samenwerkingsproces tussen rijk en regio en het brede maatschappelijke draagvlak in de regio, onder meer blijkend uit de positieve (financiële) besluitvorming in 2002 en 2004 door de raden en staten.

Namens de regionale partijen spreekt de stuurgroep in de brief haar vertrouwen uit, dat ook de inzet van het Kabinet de komende tijd zal zijn gericht op een gezamenlijke doorstart van het proces Zuiderzeelijn. Daarbij is de bewindslieden in overweging gegeven richting TCI en Tweede Kamer een aantal handreikingen te geven voor nog meer garanties van een zorgvuldige afweging en besluitvorming. De procesgang zoals vastgelegd in de ontwerpovereenkomst Zuiderzeelijn biedt daarvoor goede aanknopingspunten. De handreikingen zijn door de stuurgroep als volgt verwoord.

Een belangrijk moment van brede afweging biedt het "go/no go-besluit" Afweging van Alternatieven in 2006. De stuurgroep ziet daarvoor de volgende onderwerpen als belangrijke bouwstenen:

- a. informatie marktpartijen over private haalbaarheid van beide snelste varianten MZB en HSL;
- b. uitwerking door rijk van beide publieke referenties ZZL/IC en Hanzelijn-plus;
- c. uitwerking projectdoelstellingen in een ruimtelijk Masterplan, c.q. nader te bepalen vorm van Structuurvisie;
- d. groeiscenario Almere;
- e. uitwerking maatregelenpakket bereikbaarheid Noordvleugel Randstad;
- f. herijking kosten-batenanalyse op basis nieuwe ontwikkelingen (o.a. inpassing uitgangspunten nota's Ruimte en Mobiliteit en afstemming belangen Noordvleugel);
- g. resultaten raadpleging regionale bevolking over uitkomsten marktinformatie.

De vaststelling van de uitgangspunten voor de uitwerking van de bouwstenen vindt de stuurgroep een gezamenlijke verantwoordelijkheid van het rijk en de betrokken regio's. Bepleit is dat het kabinet de komende tijd het voortschrijdende karakter van het project blijft uitstralen. Dat laat onverlet dat in de visie van de stuurgroep binnen het voortschrijdend karakter geen sprake is van een onomkeerbaar proces. Niet genoeg kan worden benadrukt dat het "point of no return" pas valt in 2009 met het nemen van het Tracé-besluit en het sluiten van het zgn. "Financial Contract".

b. *Brief 23 februari 2005 aan Ministerraad*

De brief is vooral een reactie op de hoofdconclusie van de TCI dat het "*thans niet het moment is om een verantwoord besluit te nemen over de uitwerking van de ZZL in een trajectnota omdat er nog teveel vragen liggen over nut en noodzaak en te weinig inzicht is op de ruimtelijke en economische meerwaarde*".

De stuurgroep schetst in haar brief de beoogde structurerende werking van de Zuiderzeelijn voor een breed scala van toekomstige ontwikkelingen: ruimtelijke inrichting, bundeling van economische activiteiten in en om haltesteden, grootschalige stedenbouwkundige ontwerpogaven, bereikbaarheid tussen economische kerngebieden en op stadsgewestelijk niveau. Het ruimtelijk perspectief is opgenomen in de ontwerp-Nota Ruimte en vormt de basis voor het besluit van het kabinet in april 2004 om met het project Zuiderzeelijn door te gaan. De Nota Ruimte vormt ook het kader voor het Masterplan Zuiderzeelijn waar de regio samen met de betrokken departementen aan werkt. Het Masterplan wordt de ruimtelijke ontwikkelingsvisie die de positie van de halteplaatsen, de regio's en stedelijke netwerken in een breder ruimtelijk perspectief plaatst, kansen aangeeft, ontwikkelingen op elkaar afstemt en kwaliteiten aan stedelijk en landelijk gebied toevoegt.

Ook de Ministerraad is gewezen op het brede regionale draagvlak. Marktpartijen dienen nu de gelegenheid te krijgen de private haalbaarheid van beide snelste varianten aan te tonen. Pas wanneer een marktpartij bereid is substantieel financieel en risicodragend deel te nemen aan het project, kan een besluit genomen worden over het voortzetten van het planproces met snelle varianten. Eerst daarna start de ontwikkeling

van de trajectnota/MER. Er is dus geen sprake van een te vroeg besluit, noch van een fuikwerking, waarbij er na de start van de prijsvraag geen weg terug meer zou zijn.

De stuurgroep heeft de Ministerraad voorgesteld richting Tweede Kamer te bevorderen dat het project door rijk en regio gezamenlijk wordt voortgezet. Het vervolgproces zou dit voorjaar moeten leiden tot de formele afronding van de beslismomenten Vaststelling Samenwerkingsovereenkomst en Vaststelling Programma van Eisen MZB/HSL. Aansluitend start de uitwerking van de onder 2.a genoemde bouwstenen voor het integrale afwegingsmoment in 2006.

### **3. Beantwoording Kamervragen door regering**

De regering heeft de aan haar gestelde Kamervragen over de TCI-rapporten beantwoord op 25 februari 2005. Ook hiervoor geldt dat de op de Zuiderzeelijn betrekking hebbende antwoorden ter kennisneming zijn bijgevoegd. De beantwoording van de overige Kamervragen kunt u vinden op de volgende website [www.minvenw.nl](http://www.minvenw.nl) en doorklikken naar "Brieven aan de Tweede Kamer".

### **4. Brief stuurgroep aan fractievoorzitters en TCI-woordvoerders Tweede Kamer**

De beantwoording door de TCI van de Kamervragen en met name haar reactie op het rapport "De Zuiderzeelijn: De kansen in beeld" heeft de stuurgroep aanleiding gegeven in een brief van 28 februari 2005 aan de fractievoorzitters en de woordvoerders TCI in de Tweede Kamer aandacht te vragen voor enkele onderdelen van de beantwoording. De stuurgroep constateert een aanmerkelijk verschil in benadering tussen de TCI en de stuurgroep over de wijze van besluitvorming over de voorzetting van het project Zuiderzeelijn. De stuurgroep ziet echter mogelijkheden om de verschillen van opvatting te overbruggen. Het verschil van opvatting concentreert zich in de beleving van de stuurgroep op twee punten, namelijk de toepassing van het toetsingskader en de start van de marktbetrokkenheid.

De TCI past het door haar voorgestelde toetsingskader met terugwerkende kracht toe op het project Zuiderzeelijn, terwijl over het instrumentarium zelf nog geen besluit is genomen. De stuurgroep vindt het bestuurlijk en juridisch niet goed denkbaar, dat het reeds langjarig lopende project Zuiderzeelijn met terugwerkende kracht (opnieuw) langdurig wordt opgehouden door het van toepassing verklaren van een toetsingskader, terwijl de besluitvorming over dat kader en de eventuele vertaling in wet- en regelgeving nog zeer geruime tijd op zich zal laten wachten. De stuurgroep bepleit in haar brief een oplossing in de lijn van de aanbevelingen van de TCI. Zij ziet daartoe de volgende mogelijkheden.

Op basis van de onderzoeksresultaten uit het verleden, de voortschrijdende besluitvorming door kabinet en Tweede Kamer en door opname in de Nota Ruimte voldoet het project Zuiderzeelijn naar de mening van de stuurgroep aan het begrip "toelatingsbesluit". Op grond daarvan kan de door de TCI opgeworpen vraag, of het project veelbelovend genoeg is om een voorbereidingsbudget ter beschikking te stellen voor de verdere uitwerking, positief worden beantwoord.

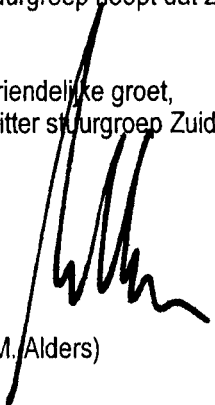
De door de TCI voorgestane vervolgstap in de vorm van een ruimtelijk-economische afweging kan in de ogen van de stuurgroep worden ingevuld met het reeds in de ontwerpovereenkomst Zuiderzeelijn voorziene brede afwegingsmoment "2006". Dan vindt een integrale afweging plaats van de resultaten van de informatie van de marktpartijen voor de MZB/HSL, de uitwerking van de publieke referenties IC en HZL+, het groeiscenario van Almere, het maatregelenpakket bereikbaarheid Noordvleugel, de uitwerking van de ruimtelijke kaders, de herijking van de MKBA op grond van nieuwe ontwikkelingen en de resultaten van de raadpleging van de bevolking. De stuurgroep ziet de marktbetrokkenheid in deze samenhang als onderdeel van de innovatieve benadering met een geïntegreerde tracé/mer-aanbestedingsprocedure. Daarin zijn meerdere expliciete go/no-go momenten opgenomen. Met de start van de marktbetrokkenheid wordt geen onomkeerbare stap gezet. De hierbij geldende aannames en procesregels zullen bij de start van de uitvraag goed worden verankerd in de tenderdocumenten.

## 5. Tweede Kamerdebatten TCI en Zuiderzeelijn

Het debat tussen de Tweede Kamer en de TCI is gehouden op 2 en 3 maart 2005. De stuurgroep constateert dat de Kamer in het debat verdeeld was wat betreft het starten dit voorjaar met een marktbetrokkenheid voor de snelste varianten MZB en HSL. Verschillende fracties willen dat nut en noodzaak beter worden aangetoond en dat de ruimtelijke en economische meerwaarde van het project wordt uitgewerkt in een structuurvisie of Planologische Kernbeslissing. De Kamer wenst expliciete besluitvorming over het vervolgproces voor de Zuiderzeelijn. Tijdens het aanstaande debat tussen de Tweede Kamer en de regering over de TCI-rapporten en de Zuiderzeelijn moet blijken hoe hieraan qua timing, vorm en inhoud invulling wordt gegeven. Het debat tussen de Kamer en de regering is voorzien eind deze maand.

De stuurgroep hoopt dat zij u met deze brief en bijlagen naar behoren heeft geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,  
Voorzitter stuurgroep Zuiderzeelijn,



(J.G.M. Alders)

### BIJLAGEN

- A. Brief TCI 22 februari 2005 aan Tweede Kamer over beantwoording Kamervragen
- B. Lijst van antwoorden TCI over Kamervragen over rapport "Het project Zuiderzeelijn; Toetsing met terugwerkende kracht"
- C. Reactie TCI van 22 februari 2005 op rapport "De Zuiderzeelijn: de kansen in beeld"
- D. Beantwoording door regering van Kamervragen over rapport "Reconstructie Zuiderzeelijn: infrastructuur voor besluitvorming"



Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten

De Voorzitter van de Tweede Kamer der  
Staten-Generaal

Plaats en Datum 's Gravenhage, 22 februari 2005  
Betreft Antwoorden op vragen over *Het project Zuiderzeelijn. Toetsing met terugwerkende kracht*  
Ons kenmerk TCI-BU-05-314

Hierbij biedt de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten de antwoorden aan op de vragen, zoals aan haar gesteld, over het rapport *Het project Zuiderzeelijn. Toetsing met terugwerkende kracht* (29 283, nr. 9).

Hierna volgt eerst een reactie aan van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten op het rapport "*De Zuiderzeelijn: de kansen in beeld*" van de stuurgroep Zuiderzeelijn. De eerste vraag, zoals gesteld aan de commissie, is het verzoek om een dergelijke reactie. De commissie heeft ervoor gekozen om deze vraag te beantwoorden in een separate notitie, waarin zij inhoudelijk ingaat op het betreffende rapport. Daarna volgen de antwoorden op de overige aan de commissie gestelde vragen.

Voor zowel de reactie op het rapport van de stuurgroep Zuiderzeelijn als de beantwoording van de overige aan de commissie gestelde vragen heeft de commissie op 26 januari jongstleden aanvullende informatie gevraagd aan het kabinet. Het betreft documenten over de wijze, waarop de Rijksplanologische Commissie (RPC) en de ICES/ICRE het kabinet hebben geadviseerd over de Zuiderzeelijn. Deze informatie was niet nodig voor het onderzoek dat is verricht, maar was wel nodig om adequaat de door Uw Kamer gestelde vragen te beantwoorden en te reageren op het rapport van de stuurgroep Zuiderzeelijn. Tot op heden heeft het kabinet deze informatie niet verstrekt. Spoedshalve ontvangt u hierbij de antwoorden op de aan de commissie gestelde vragen over de Zuiderzeelijn. De commissie gaat ervan uit dat het kabinet op zeer korte termijn alsnog de gevraagde informatie levert. Op basis hiervan zal de commissie, indien zij daartoe aanleiding ziet, nader berichten.

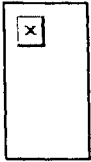
De voorzitter van de commissie,  
Duivesteijn

Tweede Kamer  
der Staten-Generaal  
Lange Houtstraat 1  
Den Haag

Postbus 20018  
2500 EA Den Haag

Tel: 070 3185757  
Fax: 070 3185764

E-mail: v.kool@tweedekamer.nl



**Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten**

Betreft  
Kenmerk

Vertrouwelijk verstrekte informatie aan de TCI  
TCI-BU.04.307

De griffier van de commissie,  
Kool

## Lijst van Antwoorden – Antwoorden van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten op vragen over het rapport “Het project Zuiderzeelijn. Toetsing met terugwerkende kracht”

Kamerstuknummer : 29283C-9  
 Vragen aan : Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten  
 Commissie : Verkeer en Waterstaat

Nr	Vraag	Blz	
		van	tot
1	Kan de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten een reactie geven op het rapport "De Zuiderzeelijn, de kansen in beeld" van de stuurgroep Zuiderzeelijn? Welk oordeel velde de commissie over de gesignaleerde feitelijke onjuistheden?	0	

Deze reactie is opgenomen in de bijgaande nota van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten

2	In de toelichting op het kabinetsbesluit van 21 december 2001 is de Kamer geïnformeerd over de conclusie van de maatschappelijke kosten/baten-analyse, dat op basis van alle gemonetariseerde effecten bij alle alternatieven de kosten hoger zijn dan de baten. In hoeverre is dit aan de orde geweest in de overleggen tussen Kamer en Regering?	0	
---	--	---	--

In bijlage 2 van het deelrapport over de Zuiderzeelijn (pagina 98 e.v.) zijn de inbrengen van Kamerfracties tijdens Algemeen Overleggen over de Zuiderzeelijn opgesomd. Het kabinetsbesluit over de Zuiderzeelijn van 21 december 2002 is behandeld tijdens een Algemeen Overleg op 27 februari 2002. In twee bijdragen worden de maatschappelijke kosten en baten aan de orde gesteld:

- Mevrouw Giskes (D66): “Haar fractie vindt het gelet op het doel een verantwoorde investering, ook al zullen de maatschappelijke baten waarschijnlijk niet opwegen tegen de kosten.”
- De heer Stellingwerf (ChristenUnie) merkt over de magneettechniek: .. vindt hij de uitzonderlijke hoge maatschappelijke kosten van de magneettechniek belangrijk”

Waar het de TCI om gaat in dit dossier is de informatiestroom richting de Tweede Kamer. Het uitgangspunt van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten is dat het primaat van de politiek geldt, maar dat voor besluiten die de politiek neemt gewaarborgd moet zijn dat alle relevante informatie op tafel ligt en dat deze besluiten binnen de context van de integrale ruimtelijke ordeningsprocedure dienen plaats te vinden.

Bij het kabinetsbesluit van 21 december 2001 is er over de kosten en baten van de Zuiderzeelijn een notitie bijgevoegd met resultaten van de verkenningen. De enige door het CPB bruikbaar geachte kosten-batenanalyse – die van het NEI – is niet bijgevoegd, evenmin als de CPB-notitie met een vergelijking van de verschillende studies naar kosten en baten. Deze is zoals de stuurgroep Zuiderzeelijn in haar rapport vermeldt ‘later’ op de site van het CPB gezet. Dat ‘later’ is medio 2004, een slordige twee jaar na dato.

In de kosten-batenanalyse van het NEI en in de CPB-notitie wordt aangegeven dat de indirecte effecten van de Zuiderzeelijn - zoals arbeidsmarkt- en woningmarktbatens - gering zijn. In het kabinetsbesluit daarentegen, zegt het kabinet dat deze effecten “relatief fors” zijn. Dit is een verschillende weergave van de effecten. Vandaar dat het van belang was geweest voor een beoordeling door het parlement om volledig geïnformeerd te zijn en naast het kabinetsstandpunt met bijlagen zowel de kosten/baten-analyse van het NEI als de CPB-



notitie te ontvangen.

Dat de Tweede Kamer aandacht heeft besteed aan de uitkomsten van de kosten/baten-analyse, zoals de stuurgroep Zuiderzeelijn met voornoemde citaten uit de verslagen van Algemeen Overleggen wil aantonen, raakt de kern niet. De Tweede Kamer beschikte via de stukken die zij wel had ontvangen over informatie over de maatschappelijke kosten/baten-analyse en kon er uit dien hoofde ook over spreken. Dat deed zij noodgedwongen op een hoofdzakelijk procesmatige manier. Over de volledige documentatie beschikte de Tweede Kamer, zoals gezegd, niet. Er is, voor zover na te gaan, ook niet expliciet gevraagd naar de ontbrekende documenten, waarvan het bestaan op zichzelf wel bekend was. Nu de Tweede Kamer over zo'n belangrijk onderdeel geen inhoudelijke discussie heeft gevoerd, kan naar de mening van de TCI niet worden gesproken van een afgeronde nut- en noodzaakdiscussie.

- 3 De Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten staat uitvoerig stil bij de beoogde effecten van de Zuiderzeelijn op het aantal arbeidsplaatsen. Hoe beoordeelt de commissie de aandacht in het project voor langetermijn-effecten, zoals de betere positionering van het Noorden en de ruimtelijk structurerende werking van de Zuiderzeelijn? 0

Door de Delftse onderzoekers is stilgestaan bij de beoogde ontwikkeling van het aantal arbeidsplaatsen, omdat dit een belangrijk aspect is. Afgaande op de notitie van het CPB van november 2001, de ICES-beoordeling in 2002, maar ook op basis van de cijfers van de projectorganisatie Zuiderzeelijn zelf, scoort het project daarop niet goed. Dat maakt het van belang om, zoals nog niet is gebeurd, de door de Zuiderzeelijn te creëren arbeidsplaatsen en de daarbij behorende kosten te vergelijken met de arbeidsmarkteffecten en de kosten van alternatieve maatregelen. De lange termijn-effecten, zoals betere positionering van het noorden en de ruimtelijk structurerende werking van de Zuiderzeelijn, worden door het Noorden benadrukt, onder meer in het rapport van de stuurgroep Zuiderzeelijn. De TCI heeft zelf inhoudelijk geen studie verricht naar de Zuiderzeelijn en baseert zich op oordelen van gezaghebbende derden. Het Centraal Planbureau is over deze lange termijn effecten kritisch.

- 4 Waarom is, zoals de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten beweert, de relatie tussen de reistijd tot de economische kerngebieden en een verbetering van de regionale economie in een ander daglicht komen te staan? 0

Zoals aangegeven op pagina 71 van het deelrapport Zuiderzeelijn signaleerde de commissie Langman dat de relatief grote afstand tot de economische kerngebieden van Europa een van de oorzaken is van het probleem van de ijle economische structuur in het Noorden. Aan de doelstelling van een verbetering – lees: vermindering van de reistijd - van de verbindingen met de Randstad als economisch kerngebied zou de Zuiderzeelijn als oplossing kunnen bijdragen. Deze bewering komt in een ander daglicht te staan, zoals ook op pagina 71 staat, door de uitkomsten van de kosten-batenanalyses naar de Zuiderzeelijn. Daaruit blijkt namelijk dat – anders dan de commissie Langman veronderstelt - een snellere verbinding met de Randstad de zwakke economische structuur van het Noorden nauwelijks zal verbeteren. Het CPB vat dit in zijn notitie van 23 november 2001 als volgt samen: *“Verder lijken de positieve ruimtelijk-economische effecten die met het project worden beoogd, zich slechts in beperkte mate voor te doen. Een belangrijk doel van de realisatie van de Zuiderzeelijn is het versterken van de regionaal-economische structuur van het Noorden van het land. De bijdrage van de Zuiderzeelijn lijkt hier echter gemakkelijk te worden overschat.”*

- 5 In hoeverre zijn zogenaamde camel-nose effecten - aanvullende kosten voor overheden - te voorkomen en wordt dit met de huidige procedure voorkomen? 0

Camel-nose-effecten ontstaan als niet alle aan een project verbonden kosten mee worden

genomen bij de besluitvorming. Het parlement stemt dan in met een project, dat later veel duurder blijkt uit te vallen, hetgeen ten tijde van de besluitvorming eigenlijk al bekend was. Bij de Zuiderzeelijn gaat het vooral om de ontwikkeling van de stationsgebieden in de halteplaatsen. Dit soort effecten zijn te voorkomen door bij de besluitvorming wel alle kosten mee te nemen. Dat wordt bevorderd doordat in een pkb of in een ruimtelijke structuurvisie, zoals de commissie die voorstelt, alle ruimtelijke belangen tegen elkaar worden afgewogen. Niet alleen het vervoersproject sec wordt dan bekeken, maar ook de ruimtelijke inpassing van halteplaatsen, de effecten voor natuur en landschap etc. Alleen zo komen de totale projectkosten aan het licht. Een belangrijke taak voor de Tweede Kamer is om erop toe te zien dat alle kosten worden meegenomen.

- 6 In hoeverre acht de commissie haar voorstellen ten aanzien van het risico van een mogelijk faillissement van de concessiehouder (o.a. bankgaranties) haalbaar? 0

De onderzoekers van de TU Delft, die in opdracht van de TCI het project Zuiderzeelijn hebben bestudeerd, signaleren in hun analyse een aantal risico's. Een daarvan is het risico dat het winnende consortium tijdens de bouw of de exploitatie failliet gaat. Dat dit risico niet denkbeeldig is, blijkt uit de ervaringen met de Kanaaltunnel. Actueel is de situatie bij de Noord/Zuid-lijn, dat een van de (onder)aannemers surséance van betaling heeft aangevraagd. De Delftse onderzoekers noemen twee oplossingen: bank- en/of concerngaranties, die duur kunnen uitvallen, en gespreide betaling, zodat bij een faillissement niet al het geld verloren is. Beide zijn haalbaar en worden reeds nu in de praktijk toegepast. De Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten heeft op dit punt geen voorstellen geformuleerd. Risicomanagement behoort tot de uitvoering van projecten, waarvoor het Kabinet en niet de Tweede Kamer verantwoordelijkheid draagt. Meer in algemene zin heeft de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten wel op een aantal terreinen, waaronder risicomanagement, beleidsopgaven geformuleerd voor de regering. Naar de opvatting van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten moet risicomanagement – het identificeren, kwantificeren en toedelen van risico's, het ontwikkelen van strategieën om met die risico's om te gaan, alsmede de informatiestromen hierover aan de Tweede Kamer – met voorrang verder worden geprofessionaliseerd binnen de overheid. Veelbelovend in dit opzicht is de formule, dat publieke en private actoren opbrengsten en risico's delen en dit contractueel vastleggen ('joint benefit, joint misery'). Hierdoor lopen de belangen van partijen meer parallel, ontstaat helderheid en is de overheid gedwongen heel gedetailleerd haar eigen risico's te benoemen. Het vergt een investering in kennis en kunde voor de rijksoverheid om op gelijkwaardig niveau met marktpartijen te komen, hetgeen een vereiste is voor deze aanpak.

- 7 Past de in de Samenwerkingsovereenkomst vastgelegde werkwijze van fasegewijze "go/no go-momenten", uit te spreken door rijks- en regionale publieke organen, in de sturingsfilosofie voor grote projecten van de commissie? 0

De TCI is een voorstander van fasegewijze besluitvorming en eenduidig gedefinieerde go/no go-momenten. Dit wordt op pagina 84 als een kwaliteit benoemd van de procedure voor de Zuiderzeelijn. Wel meent de commissie – zoals verwoord op pagina 92: "dat zolang de herziene Wet op de ruimtelijke ordening niet van kracht is, het noodzakelijk is dat bij een verdere uitwerking tenminste wordt uitgegaan van de totstandkoming van deel I van de PKB dan wel een structuurvisie (Wro – nieuwe stijl). Tevens moet de Zuiderzeelijn de status van «Project van Nationaal Belang» krijgen. Daarmee valt het volgens het toetsingskader automatisch onder de Procedure- en Informatieregeling Grote Projecten van de Tweede Kamer. Uit bovengenoemd visiedocument moet blijken in hoeverre de Zuiderzeelijn daadwerkelijk een hefboom zal zijn voor de gestelde ruimtelijk en economische ontwikkelingen in het noorden van het land. Aangetoond zal moeten worden dat de kansen sterk samenhangen met het te kiezen vervoerssysteem. Dat betekent dat er dan niet alleen is nagedacht over de lijn, maar vooral wat deze lijn aan meerwaarde kan gaan opleveren. Alleen die meerwaarde rechtvaardigt de aanleg van de Zuiderzeelijn."

Pas als de Tweede Kamer hierover een besluit heeft genomen kan het project verder en zijn de go/no go-momenten, zoals beschreven in de concept-samenwerkingsovereenkomst aan de orde.

- 8 Ziet de commissie mogelijkheden voor een verantwoorde projectbeheersing door de ontwerp-Samenwerkingsovereenkomst Zuiderzeelijn aan te vullen met aanbevelingen uit haar rapport? 0

Conform haar opdracht heeft de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten zich vooral gericht op de rol en de positie van het parlement. Ook de aanbevelingen zijn daarop gericht. Over uitvoeringsvraagstukken heeft de commissie geen concrete aanbevelingen willen doen omdat het naar haar oordeel niet passend is als het parlement dan wel een parlementaire commissie aan het kabinet voorschrijft hoe zij een project dient te managen. Over uitvoeringsvraagstukken heeft de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten daarom een aantal beleidsopgaven geformuleerd, waar het kabinet naar het oordeel van de commissie mee aan de slag moet. Projectbeheersing is een van de onderwerpen van deze beleidsopgaven. Het zijn dus niet zo zeer de aanbevelingen van de commissie als wel de antwoorden van het Kabinet op de geformuleerde beleidsopgaven, die – na bespreking met de Tweede Kamer – met het oog op een betere projectbeheersing hun weg zouden moeten vinden naar de Samenwerkingsovereenkomst.

- 9 Welke kerngegevens dan wel beheersingsmaatregelen ontbreken volgens de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten om op korte termijn tot een verantwoorde start van de prijsvraag te kunnen komen? 52

In antwoord op vraag 8 heeft de commissie geschetst wat nodig is voordat naar de mening van de TCI met de uitwerking en de uitvoering van de Zuiderzeelijn kan worden gestart. Er is derhalve een positief besluit van het parlement nodig op basis van een integrale structuurvisie dan wel een pkb, deel 1.

- 10 Er is geen sprake van een aparte ruimtelijke structuurvisie voor de Zuiderzeelijn. In het rapport wordt gesteld dat dit volgens de Rijksbouwmeester wel nodig is. Waarop is dit gebaseerd? 60

De bron is het rapport “Organiseren van kwaliteitsborging Zuiderzeelijn” van het Atelier Rijksbouwmeester, dat onder de aandacht van de TCI is gebracht. De TCI komt zelfstandig op basis van argumenten tot een pleidooi voor een integrale structuurvisie als basis voor de besluitvorming over een groot project. Het voorstel in het betreffende rapport is om een breed gedragen “Ruimtelijk Ontwikkelingsplan” te maken, waarbij de wenselijkheid van de ontwikkeling van een specifiek juridisch instrumentarium wordt overwogen. Een en ander komt nauw overeen met de overwegingen en de conclusies van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten inzake de noodzaak van een integrale ruimtelijke structuurvisie. Vandaar de relevantie om het pleidooi van het Atelier Rijksbouwmeester in het rapport op te nemen. Hiermee wordt geïllustreerd – niet meer en niet minder - dat ook elders ideeën bestaan die overeenkomen met de voorstellen van de TCI.

- 11 Waarom wordt de ruimtelijke inbedding van de Zuiderzeelijn in de Nota Ruimte en de Nota Mobiliteit als onvoldoende beschouwd? 60

De inbedding van de Zuiderzeelijn in de Nota Ruimte en de Nota Mobiliteit is noodzakelijk, maar niet voldoende. In een nationaal ruimtelijk plan of een nationaal verkeer- en vervoerplan worden op hoofdlijnen ruimtelijke keuzes geformuleerd. Daarin

kan een kabinet een indicatief besluit, dat wordt vastgesteld door het parlement, nemen, dat zij bepaalde ontwikkelingen of een bepaald project wenselijk acht dan wel ruimtelijk mogelijk maakt met het oog op nationale doelstellingen. Binnen het nationaal ruimtelijk kader, waarin hoofdzakelijk ambities worden geformuleerd, dienen zulke besluiten op een lager schaalniveau te worden uitgewerkt. In de voorstellen van de TCI gebeurt dit in de structuurvisie. Daarin worden landelijke doelstellingen geoperationaliseerd en op landsdelig dan wel regionale schaal ruimtelijke belangen integraal tegen elkaar afgewogen.

- 12 Welke relatie ziet de commissie tussen het door de regio op te stellen Masterplan Zuiderzeelijn en de door de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten bepleite structuurvisie? Ziet de commissie kansen om beiden te integreren? 60

De structuurvisie, zoals beschreven door de commissie, en het masterplan, dat de regio opstelt, zijn fundamenteel verschillende documenten. In de structuurvisie worden doelstellingen geformuleerd, wordt bezien welke alternatieven er zijn om deze doelstellingen te bereiken, worden deze alternatieven integraal beoordeeld vanuit alle ruimtelijke functies en belangen en wordt op basis daarvan een integrale afweging gemaakt. Hierin moet het project, waarover een toelatingsbesluit is genomen zichzelf bewijzen ten opzichte van alternatieven om de geformuleerde doelstellingen te bereiken. Over de structuurvisie neemt de Tweede Kamer een expliciet besluit en formuleert daarbij de condities, waaronder het mag worden ontwikkeld. Als dat strategische besluit eenmaal is genomen, dienen projecten te worden ontwikkeld. Bij investeringsprojecten betekent dat dat ze gedetailleerd moeten worden uitgewerkt en worden ingepast in de omgeving. Dan is een masterplan aan de orde. Gegeven het besluit om een project te realiseren gaat het dan om ruimtelijke optimalisering. De structuurvisie en het masterplan zijn derhalve plannen van een geheel andere aard, die op een verschillend moment in het planproces nodig zijn. In dat licht is integratie van beide plannen niet voor de hand liggend.

- 13 Welke plaats moet een eventueel apart ruimtelijk ontwikkelingsplan Zuiderzeelijn krijgen in het besluitvormingsproces? Zijn er extra risico's voor marktpartijen bij de prijsvraag aan verbonden? 61

Een ruimtelijk ontwikkelingsplan of ruimtelijke structuurvisie is – net als een pkb-1 overigens – een integrale afweging van alle belangen, die bij een project spelen. Nadat de Tweede Kamer een toelatingsbesluit heeft genomen komt er in de voorstellen van de commissie een voorbereidingsbudget om een structuurvisie te gaan ontwikkelen. In de structuurvisie zit alle informatie, die nodig is om een volwaardige nut- en noodzaakdiscussie te voeren. Deze discussie vindt op basis van de structuurvisie plaats in de Tweede Kamer en wordt afgerond met een formeel besluit. Als het besluit positief is, betekent dat dat binnen door de Tweede Kamer geformuleerde randvoorwaarden, het project er moet komen. Vanaf dat moment wordt voor het parlement haar controletaak dominant. Bij een projectbesluit toetst de Tweede Kamer of aan de geformuleerde randvoorwaarden is voldaan. Bij de uitvoering toetst de Tweede Kamer, al dan niet ondersteund door een rapporteur, of aan het projectbesluit wordt voldaan. De structuurvisie is na parlementaire goedkeuring kaderstellend voor het vervolgproces. Het aanbestedingstraject, waarvan de prijsvraag een vorm is, dient binnen de kaders van de goedgekeurde structuurvisie plaats te vinden. Voor marktpartijen brengt dit geen risico's met zich mee, omdat op het moment dat de aanbesteding start, de publieke kaders bekend zijn. Het kabinet en de stuurgroep Zuiderzeelijn stellen een werkwijze voor die precies omgekeerd is: eerst via een prijsvraag starten met de aanbestedingsprocedure en in een later stadium publieke besluitvorming. In de bijgevoegde nota gaat de commissie nader in op de bezwaren tegen het nu starten van een prijsvraag.

- 14 Waarop is de uitspraak gebaseerd dat het kabinet zich in het Langman-akkoord financieel committeert aan de Zuiderzeelijn? 65

De financiering van de Zuiderzeelijn kent uiteraard een eigen besluitvormingstraject. Met een bestuurlijke overeenkomst tussen rijk en regio wordt niet de financiering van een project geregeld. De essentie van hetgeen de TCI beweert is dat een toezegging, zoals die in het Langman-akkoord wordt gedaan, zal of in ieder geval kan leiden tot de noodzaak om budget vrij te maken, ongeacht waar dit gebeurt. Het sluiten van een akkoord is immers niet vrijblijvend.

- 15 De Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten concludeert dat thans niet het moment is om een verantwoord besluit te nemen over de uitwerking van de Zuiderzeelijn in een Trajectnota. Kan de commissie aangeven welke informatie nog ontbreekt en welk tijdspad gevolgd kan worden teneinde deze beslissing wel verantwoord te kunnen nemen? 93

In antwoord op vraag 8 heeft de commissie geschetst wat nodig is voordat naar de mening van de TCI met de uitwerking en de uitvoering van de Zuiderzeelijn kan worden gestart. Voor het maken van een structuurvisie dan wel een pkb en de behandeling in het parlement is geen precieze tijdsplanning te maken. Er zijn in de Wet op de ruimtelijke ordening hiervoor geen wettelijke termijnbepalingen opgenomen. Belangrijke factoren zijn de tijd, die het kabinet nodig heeft voor het opstellen van de structuurvisie c.q. de pkb en de behandelingstermijn in het parlement.

- 16 De commissie acht het nut en de noodzaak van de Zuiderzeelijn onvoldoende aangetoond. Op welke wijze kan de nog te doorlopen PKB-procedure voor de Nota Mobiliteit onderdeel zijn van deze nut en noodzaak-discussie? 93

De Nota Mobiliteit is een nationale beleidsnota. Daarin kunnen op nationale schaal richtinggevende uitspraken gedaan worden op het gebied van mobiliteit. Uit dien hoofde kunnen daarin uitspraken worden opgenomen, die betrekking hebben op de Zuiderzeelijn: dat het kabinet de Zuiderzeelijn wil en/of ruimtelijk mogelijk maakt. De Tweede Kamer kan deze uitspraken bekrachtigen. Zij spreekt daarmee in principe de wenselijkheid van de Zuiderzeelijn uit. Zij doet dit evenwel zonder de concrete uitwerking van het project te kennen. Dat is immers niet iets wat in de Nota Mobiliteit zal plaatsvinden. Dat betekent dat de Nota Mobiliteit niet het document is, op basis waarvan de Tweede Kamer de nut- en noodzaakdiscussie kan voeren. De Nota Mobiliteit kan in procedurele zin niet meer zijn dan dat regering en Tweede Kamer uitspreken de Zuiderzeelijn in principe te willen en ruimtelijk mogelijk te maken, maar pas met de concrete uitwerking in een structuurvisie of pkb kan een definitief besluit worden genomen.



Van Tijdelijke Commissie  
Infrastructuurprojecten

Aan De Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Onderwerp Reactie van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten op het  
rapport *De Zuiderzeelijn: de kansen in beeld*

Datum 22 februari 2005

### 1. Inleiding

Op 19 januari jl. heeft de Stuurgroep Zuiderzeelijn het rapport *De Zuiderzeelijn: kansen in beeld* (VW-05-048) aangeboden aan de voorzitter van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat. Hierin reageert de stuurgroep op het deelrapport *Het project Zuiderzeelijn*.

*Toetsing met terugwerkende kracht* van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (TCI). De commissie behandelt dit rapport aan de hand van de volgende punten:

- in paragraaf 2 wordt de opdracht en de werkwijze van de TCI toegelicht;
- in paragraaf 3 wordt ingegaan op het rapport "*De Zuiderzeelijn: De kansen in beeld*"
- In paragraaf 4 wordt de conclusie geformuleerd;
- Als bijlage is bijgevoegd een reactie op bijlage 2 van het rapport van de stuurgroep Zuiderzeelijn.

### 2. Opdracht en werkwijze Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten

Het was de opdracht van de TCI om vanuit het perspectief van de Tweede Kamer te kijken naar de verbetering van de procedure voor besluitvorming over grote infrastructuurprojecten. Daaruit is het toetsingskader voor de Tweede Kamer voortgekomen, dat staat beschreven in het hoofdrapport *Grote projecten uitvergroet. Een infrastructuur voor besluitvorming*. Om de betekenis van haar toetsingskader concreet te maken heeft de TCI met terugwerkende kracht het besluitvormingsproces over het project Zuiderzeelijn beschouwd. De TCI heeft de besluitvorming over de Zuiderzeelijn, zoals die tot dusverre verlopen is, gelegd naast de eisen die de commissie stelt aan een besluitvormingsproces over een groot project. De centrale vragen die de TCI zich hierbij gesteld heeft, zijn (p. 87):

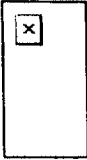
- *"Is het thans het juiste moment voor de Tweede Kamer om een verantwoord besluit te nemen over de uitwerking van de Zuiderzeelijn?"*
- *Beschikt de Tweede Kamer over alle relevante informatie die daarvoor noodzakelijk is?"*

Het zijn alleen deze vragen die de commissie in haar rapport *Het project Zuiderzeelijn. Toetsing met terugwerkende kracht* heeft beantwoord. De commissie hecht eraan te benadrukken dat de TCI geen inhoudelijk standpunt heeft ingenomen over de vraag of de Zuiderzeelijn er wel of niet moet komen. Zoals op p. 91 verwoord komt de vergelijking tussen toetsingskader en Zuiderzeelijn er op neer, dat is:

*"nagegaan in hoeverre het Zuiderzeelijn-project tot dusverre volgens de geest van het toetsingskader is verlopen. ... Daarbij staan twee vragen centraal:*

- *In hoeverre is voldaan aan de resultaten en de procesvoorwaarden van de integrale afweging, waarvoor het toetsingskader de verandering van de Wet FES bevat?"*
- *In hoeverre is voldaan aan de resultaten en de procesvoorwaarden van het integrale onderzoek naar nut en noodzaak en de ruimtelijke en economische meerwaarde, waarvoor het toetsingskader het instrument van de 'structuurvisie voordraagt?"*

Het zijn ook deze vragen, die centraal staan in de reactie van de stuurgroep Zuiderzeelijn.



Datum 22 februari 2005  
Onderwerp Reactie van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten op het rapport *De Zuiderzeelijn: de kansen in beeld*

### 3. Reactie op “De Zuiderzeelijn: De kansen in beeld”

#### 3.1 Algemeen

De kern van het rapport van de stuurgroep Zuiderzeelijn komt neer op een herhaling van haar eerder ingenomen standpunt dat de ruimtelijk-economische meerwaarde van de Zuiderzeelijn is aangetoond, dat de nut- en noodzaakdiscussie is afgerond, dat het ruimtelijk kader voor de Zuiderzeelijn beschikbaar is en dat het nu (p. 5):

*“het moment is om een prijsvraag uit te schrijven, waarbij wordt aangetoond of private haalbaarheid van de magneetzwefbaan of de HSL tot de mogelijkheden behoort”*

De Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten heeft in nadrukkelijke opdracht van de Tweede Kamer en na een diepgaand onderzoek naar het besluitvormingsproces van onder meer de Betuweroute en de HSL-Zuid lessen geformuleerd. Twee cruciale lessen, die betrekking hebben op het besluitvormingsproces over grote infrastructuurprojecten, zijn (hoofdrapport, p. 24):

- *Zorg dat de discussie over een potentieel groot project altijd start met een probleemanalyse, uitmondend in een heldere probleemstelling en een scherpe definiëring van te bereiken doelen. Verbeter de kwaliteit van de hierop te baseren nut- en noodzaakdiscussie. Waarborg dat daarbij een brede variëteit aan ideeën en invalshoeken op tafel komt en serieus gehoor krijgt bij zowel regering als Tweede Kamer.*
- *Vergroot de betrokkenheid van de Tweede Kamer bij de agendering, selectie en initiatie van grote projecten en definieer duidelijk wat de rol van de Tweede Kamer in deze fasen is.*

Op basis van onder meer deze lessen heeft de commissie een toetsingskader voor de Tweede Kamer geformuleerd. Uit dit toetsingskader vloeit voort dat de aanleg - inclusief de aanbesteding, waarvan de prijsvraag een eerste stap is - moet worden voorafgegaan door twee stappen:

- op basis van een integrale afweging tussen projecten, waarover een commissie<sup>1</sup> een onafhankelijk advies heeft uitgebracht, neemt de Tweede Kamer een toelatingsbesluit. Dit betekent onder meer dat er gestart wordt met de ruimtelijke ordeningsprocedure;
- hierna moet een project zich in ruimtelijk en economisch opzicht legitimeren in een ruimtelijk plan. Tot nog toe was dat ook praktijk in het kader van de PKB-procedure. Dat plan nu is afwezig.

De TCI concludeert dan ook (p.93):

*“De Tweede Kamer kan volgens het toetsingskader pas besluiten over de uitwerking van de vier alternatieven, als er een integrale, ruimtelijke structuurvisie ligt. Dan is ook het moment om afspraken te maken met private consortia over een prijsvraag of andere vormen van publiek-private samenwerking.”*

Het mag duidelijk zijn dat het hier gaat om twee wezenlijk verschillende posities. Enerzijds is er de stuurgroep Zuiderzeelijn, die begrijpelijkerwijs wil doorgaan met het door haar ingeslagen traject. Anderzijds is er het advies van de TCI dat, redenerend vanuit het door haar ontwikkelde toetsingskader, duidelijk maakt dat de Tweede Kamer thans niet beschikt over de relevante informatie, die noodzakelijk is om de stap te zetten, die het kabinet thans voorstelt. Het is aan de Tweede Kamer om de centrale vragen, zoals door de TCI geformuleerd, te wegen.

<sup>1</sup> De commissie stelt hiervoor voor als opvolger van de ICES en de ICRE de Commissie voor de ruimtelijk-economische structuurversterking (Cores) in te stellen. Nieuw is vooral dat de Cores onafhankelijk adviseert en dat haar adviezen openbaar zijn.



Datum 22 februari 2005  
Onderwerp Reactie van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten op het rapport *De Zuiderzeelijn: de kansen in beeld*

De Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten is het met de stuurgroep eens dat het daarbij in essentie gaat om drie elementen uit haar conclusie, te weten:

- er is te weinig inzicht in de ruimtelijke en economische meerwaarde
- er zijn te veel vragen over nut en noodzaak
- het is te vroeg om een besluit te nemen

Wij gaan in de volgende paragrafen specifiek in op deze drie elementen, die de stuurgroep Zuiderzeelijn op pagina 6 t/m 9 van haar rapport behandelt. Deze raken immers de kern van de beslissing, die de Tweede Kamer moet nemen. De commissie blijft daarmee – hoe verleidelijk ook - weg van een minutieuze behandeling van alle afzonderlijke passages in het rapport van de stuurgroep. Per saldo zou dit het effect hebben dat de hoofdvraag steeds verder naar de achtergrond verschuift en het ene rapport het andere rapport oproept. Juist de lessen van de HSL-Zuid en de Betuweroute hebben ons geleerd dat dit een contraproductief proces is. Een uitzondering moet hier wel gemaakt worden voor bijlage 2 van het rapport van de stuurgroep Zuiderzeelijn. Hier geeft de stuurgroep aan dat er zevententwintig feitelijke onjuistheden zouden voorkomen in de door de TU Delft in opdracht van de TCI opgestelde reconstructie van de besluitvorming over de Zuiderzeelijn. Bij de perspresentatie van haar rapport sprak de stuurgroep van ‘foutenfestival’ en ‘nonsens’. De onderzoekers van de TU Delft hebben wij gevraagd na te gaan of de ingenomen positie van de stuurgroep juist is. Het Onderzoeks- en Verificatiebureau van de Tweede Kamer heeft op verzoek van de TCI de relevante stukken beoordeeld en komt tot de volgende conclusie

*“Inderdaad stuit de Stuurgroep in haar reactie op enkele onnauwkeurigheden. Voorzover kan worden beoordeeld leiden deze echter nergens tot gewijzigde inzichten of andersluidende conclusies.”*

Er blijkt hoofdzakelijk sprake te zijn van interpretatieverschillen en aanvullingen van de stuurgroep, zoals die bijna per definitie bij elk onderzoek zullen bestaan. De TCI concludeert dat de Delftse onderzoekers een verantwoorde reconstructie en analyse van het besluitvormingsproces van de Zuiderzeelijn hebben gemaakt. Op basis hiervan heeft de TCI geen aanleiding om de reconstructie dan wel de hierop gebaseerde geformuleerde conclusies te herzien. In de bijlage bij deze brief heeft de TCI een samenvattende verantwoording opgenomen.

### **3.2 Ruimtelijke en economische meerwaarde**

De stuurgroep Zuiderzeelijn formuleert op dit punt als conclusie (p.7):

*“Een nationaal ruimtelijk kader voor de Zuiderzeelijn is beschikbaar. Op regionaal schaalniveau vindt uitwerking ervan plaats in het Masterplan Zuiderzeelijn dat de opmaat vormt voor de trajectnota/mer en de verdere planuitwerking van de Zuiderzeelijn”*

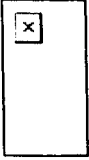
Ter onderbouwing van deze conclusie wordt de “ruimtelijk-economische ontwikkelingsvisie voor Nederland” beschreven, die de inzet vormt van kabinet, noordvleugel en de regio. Onderdeel van deze visie maken uit: een ‘ruimtelijk ontwikkelingsproces richting Flevoland en noorden’, een ‘vliegwielt voor nieuwe ontwikkelingen’, ‘ruimtelijk perspectief voor de lange termijn’. Deze visie was de basis voor het kabinetsbesluit over de Zuiderzeelijn van 2001 en is terug te vinden in de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening en de Nota Ruimte, aldus de stuurgroep Zuiderzeelijn.

Wat de stuurgroep beschrijft, is de inzet van betrokken partijen ofwel de door de rijksoverheid in overleg met de regio geformuleerde doelstellingen, die zij wenselijk achten om te behalen. Deze inzet is vastgelegd in de Nota Ruimte en wordt door de stuurgroep nog eens op een rij gezet. Dat is nog wat anders dan de bewijsvoering voor de ruimtelijk-economische meerwaarde van de Zuiderzeelijn. Daarvoor worden door de stuurgroep geen

Vervolg Memo

Bladzijde 3





Datum 22 februari 2005  
Onderwerp Reactie van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten op het rapport *De Zuiderzeelijn: de kansen in beeld*

andere argumenten geleverd dan reeds in het rapport van de TCI beschreven. De commissie deelt de opvatting dat de aanleg van en Zuiderzeelijn, in welke vorm dan ook, leidt tot een substantiële verandering in reistijd. De lijn zal ook invloed hebben op de 'mental map', zoals de stuurgroep dat op pagina 7 noemt: het noorden zal psychologisch en in reistijd dichterbij komen voor reizigers tussen de Randstad en het noorden.

Naar onze opvatting haalt de stuurgroep Zuiderzeelijn echter doel en middel door elkaar. Dat er onvoldoende inzicht en bewijsvoering is voor de ruimtelijke en economische meerwaarde van de Zuiderzeelijn blijft onverkort overeind staan. Het is alleszins redelijk dat bij een investering van deze omvang overtuigend wordt aangetoond hoe deze ruimtelijke en economische meerwaarde ook daadwerkelijk zal worden geëffectueerd. Het zou dus om heel veel meer moeten gaan dan de meer psychologisch georiënteerde doelstellingen en de vanzelfsprekend goede intenties van de partijen die deze investering in de infrastructuur moeten dragen.

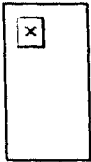
Er wordt in dit verband door de stuurgroep ook verwezen naar het Masterplan, dat de regio ontwikkelt ter uitwerking van de visie van het kabinet en de regio. In dit Masterplan wordt begrijpelijkerwijs uitgegaan van de reeds gekozen oplossing 'Zuiderzeelijn' en wordt vervolgens gezocht naar een ruimtelijke optimalisering. Op dit moment is het Masterplan Zuiderzeelijn nog in ontwikkeling. Het is er dus nog niet, waardoor onze commissie noch de Tweede Kamer kennis van de inhoud kan dragen. Derhalve kan het Masterplan niet, zoals de stuurgroep Zuiderzeelijn doet, worden aangevoerd als onderbouwing van het feit dat er voldoende inzicht in de ruimtelijke en economische meerwaarde is.

De stuurgroep meent ook dat de commissie te weinig aandacht heeft gegeven aan de betekenis van de Zuiderzeelijn voor de ontwikkeling van de Noordvleugel van de Randstad. Het is juist dat de commissie daar niet uitgebreid op is ingegaan. Het is voor haar echter evident dat hier een sterke samenhang bestaat, die de ontwikkeling van de Zuiderzeelijn overigens vele malen complexer maakt. In de Noordvleugel is immers veel in ontwikkeling en zijn er – ook naar de opvatting van het Kabinet - nog veel vragen te beantwoorden. Zo heeft de minister van VROM in haar reactie d.d. 4 februari 2005 op de ingediende moties tijdens het nota-overleg Nota Ruimte (29 435, nr. 104) aangegeven dat er pas in 2006 duidelijkheid zal komen over de specifieke problematiek van Almere en de aanleg van een mogelijke IJmeerverbinding (ondergronds dan wel als brug). De IJmeerverbinding is als optie toegevoegd als variant voor de Zuiderzeelijn. Ten aanzien van deze vraagstukken kan niet worden volgehouden dat er op dit moment al voldoende inzicht is in de ruimtelijke en economische meerwaarde van de Zuiderzeelijn.

Samengevat komt de commissie dan ook opnieuw tot de conclusie dat juist het nog ontbreken van een ruimtelijk ontwikkelingsplan, in de vorm van een PKB deel 1 dan wel een structuurvisie, zoals bedoeld door de commissie, het de Tweede Kamer onmogelijk maakt een reëel inzicht te krijgen in de ruimtelijke en economische meerwaarde van het project. Evenzeer geldt dat voor het ontbreken van een afdoende zicht op de belangrijkste risico's die nu eenmaal verbonden zijn aan de aanleg van dergelijk grootschalige infrastructuur. Het gaat bij de Zuiderzeelijn om buitengewoon complexe inpassingen. Dat is evident in de Noordvleugel/Almere, maar geldt evenzeer voor die delen van het noorden waar bijvoorbeeld een buitengewoon strenge regelgeving geldt, voortvloeiend uit de Vogel- en Habitat-Richtlijn.

### **3.3 Vragen rond over nut en noodzaak**

De conclusie terzake van de stuurgroep Zuiderzeelijn luidt (p.8):



Datum 22 februari 2005  
Onderwerp Reactie van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten op het rapport *De Zuiderzeelijn: de kansen in beeld*

*“Het onderzoek naar nut en noodzaak heeft wel degelijk plaatsgevonden en heeft geleid tot kabinetsbesluiten in 2001 en 2004 over het starten van de planstudiefase. Deze fase kenmerkt zich door de PPS-aanpak en de gefaseerde besluitvorming op basis van een geïntegreerde tracé/mer-aanbestedingsprocedure. De besluitvorming vind plaats binnen strak geformuleerde functionele, ruimtelijke en financiële kaders”*

Dat er onderzoek heeft plaatsgevonden en dat het kabinet besluiten heeft genomen, zoals de stuurgroep Zuiderzeelijn aangeeft, is ontegenzeggelijk waar. Dat bestrijdt de TCI ook niet. Evenmin bestrijdt de TCI dat er over de resultaten van het onderzoek discussie heeft plaatsgevonden, dat er bestuurlijk draagvlak is voor de oplossing en dat door de gekozen oplossing de bereikbaarheid verbetert.

Wat de TCI wel bestrijdt is dat de *“prijsvraag kan .. worden gezien als de vraag aan de markt over ‘nut en noodzaak’*, zoals de stuurgroep Zuiderzeelijn op pagina 5 van haar rapport stelt. Een prijsvraag geeft inzicht in de financiële en operationele haalbaarheid van varianten en in de onrendabele top, maar niet in nut en noodzaak van een project.

Over de betrokkenheid van de Tweede Kamer voert de stuurgroep Zuiderzeelijn aan dat de Tweede Kamer van de voortgang van het besluitvormingsproces op de hoogte was en vaak over de Zuiderzeelijn heeft gesproken. Dat raakt de kern niet. Waar het de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten in haar toetsingskader om gaat is of de Tweede Kamer op het moment dat alle gegevens beschikbaar zijn een fundamenteel debat voert en een expliciet besluit neemt over de Zuiderzeelijn in het kader van een (wettelijke) procedure. De besluitvorming over de Betuweroute en de HSL-Zuid hebben laten zien hoe belangrijk dit is (zie paragraaf 2). De TCI houdt staande dat een dergelijk moment tot dusverre nog niet heeft plaatsgevonden, al was het maar omdat met de ruimtelijke ordeningsprocedures nog gestart moet worden.

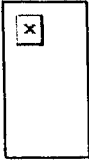
Het uitgangspunt van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten is dat - hoewel het primaat van de politiek natuurlijk geldt – voor besluiten, waarbij het gaat om een investering ter grootte van 2,73 mrd euro, gewaarborgd moet zijn dat alle relevante informatie beschikbaar is ten tijde van de besluitvorming. Alleen zo kan de Tweede kamer daadwerkelijk een finale afronding geven aan de discussie over nut en noodzaak. Over wat relevante informatie is, bestaat in de vakwereld een grote mate van consensus. De SER hierover<sup>2</sup>:

*“Een kosten/baten-analyse is een opstelling van de geldwaarde van alle voor- en nadelen die alle partijen in de (nationale) samenleving ondervinden van de uitvoering van een project. Deze in geldeenheden waardeerbare gegevens worden aangevuld met informatie over effecten die zich niet op verantwoorde wijze in geld laten uitdrukken (zoals natuurwaarden). Op deze manier biedt de kosten-batenanalyse een consistent raamwerk om alle relevante effecten voor bereikbaarheid, leefbaarheid en veiligheid in beeld te brengen. Maatschappelijke kosten-batenanalyses leveren overigens geen pakkende oplossingen. Er moet nog steeds een afweging plaatsvinden tussen al dan niet in geld uitdrukbare grootheden en belangen, waaronder ecologische en culturele waarden en sociale verdelingsvraagstukken. Nadere politieke besluitvorming moet garanderen dat alle relevante grootheden en belangen de aandacht krijgen die ze verdienen.*

De SER koppelt hier nadrukkelijk rationele onderbouwing aan politieke oordeelsvorming.

Binnen de tot op heden gebruikelijke procedures komt de Tweede Kamer pas in beeld bij de vaststelling van deel 3 van de PKB. Het is een principiële wijziging die de commissie - op

<sup>2</sup> SER-advies Nationaal Verkeers- en Vervoersplan 2001-2020, p.41-42, geciteerd in SER-advies Nota Mobiliteit, publicatienr. 05/10, Den Haag 2005, p.18.



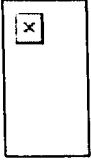
Datum 22 februari 2005  
Onderwerp Reactie van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten op het rapport *De Zuiderzeelijn: de kansen in beeld*

basis van de lessen bij Betuweroute en HSL-Zuid - voorstelt om hierin een grondige verandering door te voeren. Zoals hiervoor geschetst dient de Tweede Kamer een expliciet (toelatings)besluit te nemen over het - langs de lijn van de Wro - in procedure nemen van een potentieel groot project. Daarna laat het kabinet in samenwerking met betrokken partijen een integraal onderzoek uitvoeren, waarin alle relevante ruimtelijke belangen worden betrokken. Dit mondt uit in een structuurvisie, die vergelijkbaar is met de huidige PKB-1, waarover de Tweede Kamer een principebesluit neemt en randvoorwaarden vaststelt voor de uitvoering. Binnen deze procedure heeft de Tweede Kamer de garantie dat het project is afgewogen tegen andere, mogelijk rendabeler projecten en dat op een adequate wijze nut en noodzaak zijn vastgesteld.

Omdat de nut- en noodzaakdiscussie niet op het niveau van de Tweede Kamer is afgerond, is daar ook de inbreng van belangrijke adviesraden van de regering, onafhankelijke planbureaus en stakeholders niet inhoudelijk bediscussieerd en gewogen. Dat is des te pijnlijker, omdat deze ofwel een uitgesproken negatief oordeel hebben over de Zuiderzeelijn ofwel menen dat de nut- en noodzaakfase niet als afgerond kan worden beschouwd. Hierbij had mogen worden verwacht dat het Kabinet en overigens ook de stuurgroep Zuiderzeelijn inhoudelijk zouden hebben gereageerd op de relevante adviezen. In dit verband is de volgende bloemlezing relevant:

1. De gezamenlijke planbureaus, die de Zuiderzeelijn op basis van bestaand onderzoeksmateriaal hebben beoordeeld, kwalificeren de Zuiderzeelijn als 'zwak':  
*"Omvangrijke projecten, zoals de Zuiderzeelijn (VW27) en het 'Rondje Randstad' (VW15) scoren ongunstig; in totaal gaat het om ca 8 mld euro. De achtergrond hiervan is dat onvoldoende wordt aangesloten bij duidelijke knelpunten of te verwachten ontwikkelingsperspectieven. Daarbij lijkt de invloed van openbaar vervoer op ruimtelijk-economische ontwikkelingen te worden overschat. De effecten voor milieu (emissies) en landschap zijn vaak neutraal c.q. ongunstig. Bij de oplossingsrichtingen wordt bovendien veelal uitgegaan van zeer ambitieuze varianten, waarvan ook de kosten relatief hoog zijn. Als gevolg van deze factoren valt een vergelijking van kosten en baten vaak ongunstig uit"*<sup>3</sup>  
Een relevante vraag hierbij is op welke wijze de ICES/ICRE en de Rijksplanologische Commissie dit onderzoek hebben betrokken bij hun advisering aan het kabinet in de diverse fasen van de besluitvorming over de Zuiderzeelijn. De TCI heeft hierover informatie opgevraagd bij de regering. Op dit moment is de betreffende informatie nog niet vrijgegeven.
2. Het Centraal Planbureau heeft in 2001 in een notitie over de verrichte studies naar kosten en baten een negatief oordeel uitgesproken. Over deze notitie is de Tweede Kamer wel geïnformeerd, maar de notitie zelf is niet naar de Tweede Kamer gestuurd. De Tweede Kamer heeft er wel, zij het zijdelings, over gesproken, zoals de stuurgroep Zuiderzeelijn stelt (p. 15), maar tussen de weergave van de regering aan de Tweede Kamer over de CPB-bevindingen en de CPB-bevindingen zit licht. Het niet sturen aan de Tweede Kamer van de CPB-notitie zelf heeft ertoe geleid dat de Tweede Kamer belangrijke informatie onthouden werd. Het 'totaalbeeld' dat het Centraal Planbureau in 2001 schetst:  
*"Alles overziend lijkt de uitkomst van de KKBA van het NEI, ondanks een aantal tekortkomingen, het best bruikbaar als basis voor verdere besluitvorming. Het beeld van de verdiepte KKBA is op hoofdlijnen ongewijzigd ten opzichte van de eerdere KKBA. Ondanks de opwaartse bijstelling van de baten door het NEI blijft het algemene beeld dat alle alternatieven onrendabel zijn, en dat het negatieve maatschappelijk saldo toeneemt naarmate de alternatieven ambitieuzer zijn. De woningmarkteffecten die in de analyse van het NEI als PM zijn meegenomen, veranderen dit beeld niet. Door de bijstelling van de baten zijn de neerwaartse risico's groter dan voorheen. Belangrijk is verder dat over een aantal andere*

<sup>3</sup> CPB, RIVM, SCP met medewerking van AVV, Selectief investeren. ICES-maatregelen tegen het licht, Den Haag, mei 2002



Datum 22 februari 2005  
Onderwerp Reactie van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten op het rapport *De Zuiderzeelijn: de kansen in beeld*

*PM-posten meer informatie beschikbaar is dan in de KKBA. Aanleg van de Zuiderzeelijn zal tot ongunstige effecten leiden voor natuur, landchap en cultuurhistorische waarden. Hierbij gaat het om doorsnijding van delen van de Ecologische Hoofdstructuur, doorsnijding van Vogel- en Habitatrictlijngebieden en doorsnijding van de Noordoostpolder die deel uitmaakt van de werelderfgoedlijst. Dit versterkt het ongunstige beeld uit de KKBA. Verder lijken de positieve ruimtelijk-economische effecten die met het project worden beoogd, zich slechts in beperkte mate voor te doen. Een belangrijk doel van de realisatie van de Zuiderzeelijn is het versterken van de regionaal-economische structuur van het Noorden van het land. De bijdrage van de Zuiderzeelijn lijkt hier echter gemakkelijk te worden overschat. Ten eerste is de werkloosheidsproblematiek in het Noorden de afgelopen jaren al sterk verminderd. De RUG schetst dat de werkloosheid in de afgelopen jaren is gedaald tot 30 à 35 duizend personen in 2000, ongeveer 4,7% van de regionale beroepsbevolking. Desondanks wordt geconstateerd dat het Noorden nog steeds 1½ à 2 procentpunt achter loopt op het landelijk gemiddelde dat voor 2000 rond de 3% wordt gesteld. Een verschuiving van maximaal duizend banen betekent een toename van de totale werkgelegenheid in het Noorden met bijna een procent. Het lijkt of hiermee een belangrijk deel van de werkloosheidsproblematiek wordt weggenomen. Echter, volgens de KBA zal een belangrijk deel van de banen worden bezet door migranten (of vermeden migratie). Hierdoor zal de werkloosheid slechts in beperkte mate afnemen. De vermindering van de ruimtedruk op de Randstad lijkt van minder belang dan door Nyfer wordt gesuggereerd. De totale bouwopgave voor het Westen wordt in de periode 1996 – 2020 geschat op ¾ à 1 miljoen woningen. Ten opzichte van deze bouwopgave zal een vermindering van de ruimtedruk als gevolg van de verplaatsing van enkele duizenden woningen een ondergeschikte rol spelen. Op basis van de KBA lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat vanuit maatschappelijk economisch perspectief de soberste variant, de versnelde intercity variant van de Hanzelijn, nog het minst onrendabel is.”<sup>4</sup>*

3. Op pagina 8 van haar rapport voert de stuurgroep aan dat de nut- en noodzaakdiscussie in 2001 uitgebreid is gevoerd en haalt daarbij aan dat de VROM-raad en de Raad voor Verkeer en Waterstaat hebben geadviseerd. Hierover stelt de stuurgroep: “*Dit proces heeft geresulteerd in een breed gedragen besluit*”. Vooral deze opmerking is verbazingwekkend, omdat de VROM-raad en de Raad voor Verkeer en Waterstaat in hun advies juist hebben aangegeven dat zij de nut- en noodzaakdiscussie als niet afgerond beschouwen:

*“De raden plaatsen overigens kanttekeningen bij de gevoerde nut-en noodzaakdiscussie. Beide raden zijn van mening dat een snelle OV-verbinding niet het enige beleidsalternatief is voor de geformuleerde doelstellingen voor het Noorden. Op het niveau van nut-en-noodzaak kunnen doelstellingen evenzeer worden vertaald in een strategie gericht op versterking van het eigen ontwikkelingsvermogen van het Noorden, of gericht op realisatie van snelle, hoogwaardige ICT(breedband) verbindingen. De nut-en-noodzaakdiscussie beschouwen de beide raden dan ook niet als afgesloten.”<sup>5</sup>*

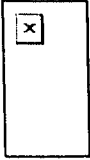
4. De coalitie van maatschappelijke organisaties die adviseert over de Zuiderzeelijn - het zogenaamde stakeholderoverleg - schrijft in 2001<sup>6</sup>:

*“Alles overziend concluderen de stakeholders dat alleen de cijfers uit de verkenningen onvoldoende argumenten opleveren om een definitief oordeel over de functionaliteit van oplossingen te kunnen geven”*

En in 2004:

<sup>4</sup> Centraal Planbureau, Toetsing Uitwerking KKBA Zuiderzeelijn, nummer 01/65, 23 november 2001  
<sup>5</sup> VROM-Raad en Raad voor Verkeer en Waterstaat, Advies over een snelle verbinding tussen het Noorden en de Randstad. Denklijnen voor het Noorden en overig Nederland, advies 027, juli 2001.

<sup>6</sup> Overlegorganen Verkeer en Waterstaat, Advies van het Stakeholdersoverleg Zuiderzeelijn op het concept-programma van eisen, 7 oktober 2004.



Datum 22 februari 2005  
Onderwerp Reactie van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten op het rapport *De Zuiderzeelijn: de kansen in beeld*

*“Ook de Tweede Kamer zal aandacht besteden aan de vraag of de discussie over nut en noodzaak van de verschillende varianten gevoerd is zoals dat met hedendaagse inzichten zou moeten. De stakeholders adviseren om nut en noodzaak van varianten uitgebreider te onderbouwen. Een overtuigende argumentatie van nut en noodzaak en van het ‘groot maatschappelijk belang’ door middel van kosten-batenanalyse (voor een tracebesluit) is een aandachtspunt om het project de eerder genoemde toetsen aan (inter)nationale regelgeving en beleid te laten doorstaan.*”

Belangrijk is dat het hier op geen enkele wijze gaat om bevindingen van de TCI, waarin de TCI een negatief oordeel uitspreekt. De TCI constateert slechts met een grote mate van nuchterheid dat met deze bevindingen van gezaghebbende organen weinig tot niets is gedaan en dat er door het kabinet zonder gedegen inhoudelijke motivering van is afgeweken. Ook de stuurgroep Zuiderzeelijn beperkt zich tot een procesmatige constatering:

*“Het onderzoek naar nut en noodzaak heeft wel degelijk plaatsgevonden en heeft geleid tot kabinetsbesluiten in 2001 en 2004 over het starten van de planstudiefase.*”

Het kabinet heeft ondanks bovenstaande contra-indicaties het besluit genomen om door te gaan met de Zuiderzeelijn. Daartoe is zij uiteraard gerechtigd. De TCI constateert vanuit haar toetsingskader dat dit besluit niet is genomen in het kader van een PKB-procedure. Als het kabinet in een vroegtijdig stadium een PKB-1 had opgesteld, was er sprake van een wettelijke procedure, waarin de Tweede Kamer een rol heeft. De besluitvorming over de Zuiderzeelijn was dan waarschijnlijk nu in een verder stadium geweest. Bovendien had het kabinet een plaats gehad om te motiveren hoe zij met gezaghebbende adviezen was omgegaan. In de woorden van de SER had de ‘nadere politieke besluitvorming gegarandeerd dat alle relevante grootheden en belangen de aandacht krijgen die ze verdienen’.

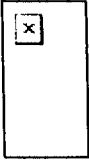
Op het gebied van nut en noodzaak ligt tot slot een parallel met de besluitvorming over de Betuweroute. Nadat de Betuweroute was opgenomen in het tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer in 1990 nam de NS de planvorming ter hand en beschouwde de discussie over nut en noodzaak als gepasseerd station. In de projectstudie van NS werd op nut- en noodzaakvragen niet ingegaan. Nadat het optreden van NS grote weerstand had opgeroepen nam Verkeer en Waterstaat de regie over. Ondanks massieve kritiek binnen hoge ambtelijke colleges als de Rijksplanologische Commissie en de ICES werd de PKB-1 uitgebracht, terwijl naar de onderbouwing van het besluit op het gebied van maatschappelijke en bedrijfseconomische kosten en baten nog aanvullend studie moest worden verricht. Bij de Betuweroute is telkens de afweging van nut en noodzaak vooruitgeschoven. Dit resulteerde erin dat er nog steeds fundamenteel over nut en noodzaak werd gesproken, toen de lijn al in uitvoering was. Het is voor de TCI een belangrijke les uit de besluitvorming over de Betuweroute dat aan het begin van het project op basis van een integraal onderzoek, waarbij alle relevante informatie beschikbaar is, een formeel besluit moet vallen over nut en noodzaak. Bij de Zuiderzeelijn is dit (nog) niet gebeurd. Wie conform het toetsingskader van de TCI wil handelen, moet die stap alsnog zetten.

### **3.4 Is er sprake van een te vroeg besluit?**

De stuurgroep Zuiderzeelijn hierover (p.10):

*“Er is nu geen sprake van een te vroeg besluit. Het is wel het moment voor het uitschrijven van een prijsvraag om de marktpartijen te laten aantonen of private haalbaarheid van de MZB en/of de HSL tot de mogelijkheden behoort. Daarmee wordt geen onomkeerbaar proces vastgelegd.”*

Vooraf zij – ter vermijding van misverstanden – opgemerkt dat de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten volstrekt geen tegenstander is van publiek-private



Datum 22 februari 2005  
Onderwerp Reactie van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten op het rapport *De Zuiderzeelijn: de kansen in beeld*

samenwerkingsconstructies of van innovatieve aanbestedingsconstructies. De inbreng van private partijen levert een meer dan bruikbare inbreng. De vraag is echter hoe en wanneer. Voor wat betreft de hoe-vraag onderschrijft de commissie de wenselijkheid van betrokkenheid van private partijen. Dit zou naar de opvatting van de commissie zelfs kunnen bijdragen aan een meer realistische planvorming. De vraag is of er, zoals de stuurgroep stelt, sprake is van een onomkeerbaar proces. De TCI stelt daar tegenover dat de start van de aanbesteding met een prijsvraag niet zonder consequenties is. Voor marktpartijen staan er grote financiële belangen op het spel. Deelname kost veel geld en van de uitkomst hangt af of ze in aanmerking komen voor een project, waarmee miljarden euro's omzet gemoeid zijn. Partijen zullen per definitie rechten ontlenen aan het winnen van de prijsvraag. Ook bij een 'no go' voor de Zuiderzeelijn zal de Nederlandse overheid kostencompensatie voor biedende partijen moeten verstrekken. De Metrorapid in het Rijn-Ruhrgebied in Duitsland heeft tot aan haar 'no go'-besluit € 54,5 miljoen gekost. Met andere woorden: ook een prijsvraag levert geen vrijblijvende relaties op tussen de betrokken partijen.

Voor de TCI is bij de Zuiderzeelijn vooral de wanneer-vraag aan de orde. Ten aanzien van die vraag is de commissie van mening dat het nu starten van een prijsvraag niet in overeenstemming is met het door haar ontwikkelde toetsingskader. Als er onvoldoende inzicht is in de ruimtelijk-economische meerwaarde en nut en noodzaak niet zijn vastgesteld komt de prijsvraag per definitie te vroeg, tenzij expliciet wordt besloten dat het project ondanks alle vragen die er zijn moet doorgaan.

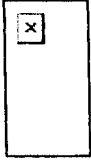
Aanvullend hierop dient de Tweede Kamer de volgende punten in haar overweging te betrekken.

Over de Noordvleugel en in het bijzonder het IJmeer is in het voorgaande al het nodige gezegd. De centrale vraag hier is hoe bij een zo complex ruimtelijk vraagstuk kan worden gestart met een prijsvraag, die onderdeel is van een aanbesteding. De overheid kan voorsnog geen duidelijkheid geven over de ruimtelijke ontwikkeling van vitale onderdelen van het gebied. Hoe kan een private partij in dat geval concreet worden in zijn bieding? De uitkomst van de prijsvraag zal dus hoogstens een indicatief karakter hebben.

Ten tweede moet het juridisch risico in ogenschouw worden genomen van het ontbreken van een ruimtelijk plan, zoals bedoeld in het toetsingskader, in combinatie met het aangaan van verplichtingen met private partijen, die mogelijk een ruimtelijke afweging beperken. Het stakeholdersoverleg hierover in oktober:

*"... door de gefaseerde aanpak [bestaat] het risico dat de marktpartijen aan biedingen in de prijsvraag rechten kunnen ontlenen, terwijl de Tracé/Mer-procedure daarna nog moet worden doorlopen. De stakeholders constateren dat de kans bestaat dat een compliant bieding beperkingen oplegt aan de Tracé/MER-procedure, omdat de overheid en marktpartijen zich inmiddels in bindende afspraken hebben vastgelegd. Dat is in het licht van de MER-wetgeving en de EU-Habitat- en de Vogelrichtlijn niet acceptabel en zal een bestuurlijke en rechterlijke toets niet kunnen doorstaan*

Ook recente uitspraken van de Raad van State over IJburg en het Project Mainportontwikkeling Rotterdam vormen in dit licht een waarschuwing. Zowel bij IJburg als bij PMR heeft de Raad belangrijke besluiten vernietigd. De kern van deze uitspraken is dat het kabinet zich niet dan wel onvoldoende aan de Europese wet- en regelgeving houdt. Bij PMR zijn tevens een aantal belangen (natuur, milieu en economisch) niet of onvoldoende onderzocht en/of meegewogen in de besluitvorming. Dit terwijl een volledige PKB-procedure is afgerond en er over natuur en milieu een overeenkomst is gesloten tussen het kabinet en een aantal natuur- en milieu-organisaties. Desalniettemin constateert de Raad van State belangrijke tekortkomingen. Voor de TCI is het niet denkbeeldig dat enkel de



Datum 22 februari 2005  
Onderwerp Reactie van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten op het rapport *De Zuiderzeelijn: de kansen in beeld*

procesgang van de Zuiderzeelijn het risico in zich draagt dat het uiteindelijke besluit bij de Raad van State niet houdbaar zal blijken te zijn. Immers, zonder een integrale ruimtelijke ordeningsprocedure en zonder dat nut en noodzaak zijn aangetoond, wordt al een verstrekkend inhoudelijk besluit genomen. Dit verkleint de beslissingsruimte tot een beperkt aantal oplossingsrichtingen, waarvoor een aanbestedingsprocedure in gang wordt gezet. De recente uitspraken geven alle redenen om juridisch na te gaan wat de consequenties ervan zijn voor de inrichting van de procedures bij grote infrastructurele projecten in het algemeen en voor de Zuiderzeelijn in het bijzonder.

#### **4. Conclusie**

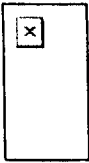
De TCI blijft op grond van bovenstaande dan ook bij haar conclusie zoals verwoord in haar rapport over de Zuiderzeelijn (pagina 93):

*“De Tweede Kamer kan volgens het toetsingskader pas besluiten over de uitwerking van de vier alternatieven, als er een integrale, ruimtelijke structuurvisie ligt. Dan is ook het moment om afspraken te maken met private consortia over een prijsvraag of andere vormen van publiek-private samenwerking.”*

Het is duidelijk dat alleen de Tweede Kamer hierover in volle omvang een besluit kan nemen.

De Voorzitter van de Tijdelijke Commissie  
Infrastructuurprojecten

Adri Duivesteijn



Datum 22 februari 2005  
Onderwerp Reactie van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten op het rapport *De Zuiderzeelijn: de kansen in beeld*

## **BIJLAGE**

### **1. Inleiding**

Op 19 januari 2005 heeft de stuurgroep Zuiderzeelijn aan de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat een reactie aangeboden op het deelrapport *Het project Zuiderzeelijn. Toetsing met terugwerkende kracht*. Deze reactie is vastgelegd in het rapport *De Zuiderzeelijn: de kansen in beeld*. Bijlage 2 bij dit rapport is gewijd aan 'feitelijke onjuistheden' in de rapportage van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (TCI), met name waar het gaat om het werk dat onderzoekers van de TU Delft in opdracht van de TCI hebben verricht. Hierna worden de 27 punten, die de stuurgroep noemt, aan een nadere beschouwing onderworpen.

### **2. Analyse van bijlage 2 bij het rapport "De Zuiderzeelijn: Kansen in beeld"**

#### **2.1 Gebruik van bronnen**

Bij het opstellen van het rapport is gebruik gemaakt van bronnen buiten de 'officiële Zuiderzeelijn-documenten'. De stuurgroep Zuiderzeelijn stelt dat de geraadpleegde externe bronnen en respondenten nagenoeg allemaal betrekking hebben op "afwijkende meningen van experts/media". Dit is niet het geval. De Delftse auteurs hebben zo veel mogelijk relevante bronnen geraadpleegd en verwerkt. Naast bronnen, waarin kritische noten worden gekraakt, hebben zij ook bronnen gebruikt en respondenten gesproken die beroepsmatig betrokken zijn bij het project en het projectteam, alsmede reacties aangehaald van personen die namens onafhankelijke instituten (zoals RIVM en CPB) bij het project betrokken zijn geweest. Het was mogelijk om het gebruik van deze externe bronnen naar de analyse te verschuiven. Van sommige contextuele kwesties werd het echter door de onderzoekers van belang geacht deze te vermelden op de plaats waar ze chronologisch in het verhaal van belang zijn.

#### **2.2 De gesignaleerde punten**

1

P. 32: Commissie Olman, blz. 14, par. 2.4.1

*De Stuurgroep Zuiderzeelijn erkent de geringe aandacht voor de restwaarde en stelt dat deze moet passen binnen het gemaximeerde budget van de overheid.*

Het commentaar is een aanvulling.

2

P.32: Kabinetsnotitie maart 2000, blz. 18, par. 2.6

*De Stuurgroep Zuiderzeelijn beschrijft waarom de kosteninschattingen van het private Transrapid-initiatief lager uitvallen dan de inschattingen die later zijn gedaan. Ook wordt uitgelegd wat wordt voorzien aan het einde van de concessieperiode.*

Het commentaar is een aanvulling.

3

P.33: Business Case blz. 19, par. 2.7.2

*De Stuurgroep Zuiderzeelijn stelt dat er in de Business Case niet staat dat - ook als de overheid alle risico's draagt - alle alternatieven niet financieel haalbaar zijn en gaat in op de Business Case.*

In het rapport wordt de Business Case geciteerd.

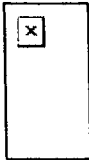
4

P. 33: Afronding verkenningen, blz. 20, par. 2.7.4

*In het oorspronkelijke rapport staat dat niet bekend is of het Landelijk Model Systeem (LMS) is toegepast. De Stuurgroep Zuiderzeelijn bevestigt dat het LMS is toegepast..*

Het commentaar betreft een aanvulling.





Datum 22 februari 2005  
Onderwerp Reactie van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten op het rapport *De Zuiderzeelijn: de kansen in beeld*

5

P. 33: AO 26 juni 2001, pag. 25, par. 2.7.6

*De Stuurgroep Zuiderzeelijn meldt dat in het betreffende AO de term "nut-en-noodzaakdiscussie" niet wordt gebruikt.*

Het citaat van het betreffende Kamerlid is niet anders te lezen dan dat deze zich afvraagt of de Zuiderzeelijn wel nuttig en noodzakelijk is, al wordt de term nut- en noodzaakdiscussie niet letterlijk gebruikt.

6

P. 33: Advies Raad V&W + VROM-raad + stakeholdersoverleg, pag. 26, par. 2.7.7

*De Stuurgroep Zuiderzeelijn legt hier uit waarom het kabinet de gefaseerde aanleg van de Zuiderzeelijn op basis van een gebrek aan rentabiliteit niet verder heeft uitgewerkt.*

Het commentaar betreft een aanvulling.

7

P. 34: Kosten/baten, pag. 27, par. 2.8.2

*De Stuurgroep Zuiderzeelijn meldt dat de Business Case niet is opgesteld door de Projectgroep Zuiderzeelijn, maar door het PPS-centrum van de Bouwdienst Rijkswaterstaat in samenwerking met PWC en NEI. Daarnaast wordt het punt herhaald dat in de Business Case niet wordt geconcludeerd dat het project niet financieel haalbaar is (zie hiervoor punt 3).*

De Business Case is inderdaad niet opgesteld door, maar in opdracht van het Projectteam Zuiderzeelijn van het Directoraat-Generaal Personenvervoer van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. De Projectgroep Zuiderzeelijn heeft echter de volledige verantwoordelijkheid voor de Business Case aanvaard. De betrokkenheid van PWC en NEI staat elders in het rapport vermeld.

8

P. 34: Maatschappelijke kosten/baten, pag. 29, par. 2.8.3

*De Stuurgroep Zuiderzeelijn legt uit wat er voor deeleffecten zijn aan de arbeidsmarkteffecten van de Zuiderzeelijn. Dit naar aanleiding van de opmerking dat er verschillende soorten banen zijn.*

Het commentaar, dat ingaat op de verschillende typen banen, is een aanvulling. Daarnaast haalt de stuurgroep een redenering van het kabinet aan over het nut van een herverdeling voor Nederland als geheel. Deze redenering wordt onder meer door de planbureaus niet ondersteund.

9

P. 34: Vervoerwaarde, pag. 30, par. 2.8.4

*De Stuurgroep Zuiderzeelijn stelt dat er geen sterke focus is op de magneetzweefbaan in de vervoerwaardestudie.*

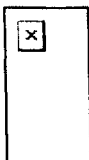
Uit de context van de aangehaalde zin blijkt dat de sterke focus op de magneetzweefbaan die hier genoemd wordt, het kabinet betreft en niet de vervoerwaardestudie.

10

P. 34: Vervoerwaarde, pag. 31, par. 2.8.4

*Dit betreft een reactie op de constatering van de TCI dat er sprake kan zijn van een geringe baanvakbelasting en het resulterende risico van dure treinkaartjes.*

Het klopt dat de rentabiliteit van de vervoerexploitatie gebaseerd is op de hele verbinding. Dat laat onverlet het probleem van de mogelijk gebrekkige rentabiliteit. Dit punt wordt vooral aangehaald om een vergelijking te kunnen maken met andere verbindingen/baanvakken. Dan blijkt dat het mogelijk is dat de Zuiderzeelijn vanaf Almere en zelfs op hele traject onder de in de Nota Mobiliteit gehanteerde grens van 40.000 reizigers per dag zit, die kostendekking markeert. Juist omdat Amsterdam-Almere in verhouding tot het gehele traject een kort stuk is, is het niet onlogisch de bezetting van de treinen op de Zuiderzeelijn buiten dat korte traject Amsterdam-Almere ook afzonderlijk te bekijken. De vervoerwaardestudie geeft hierover geen duidelijke cijfers.



Datum 22 februari 2005  
Onderwerp Reactie van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten op het rapport *De Zuiderzeelijn: de kansen in beeld*

11

P. 34: Inpassing en milieueffecten, pag. 31, par. 2.8.5  
*De Stuurgroep Zuiderzeelijn geeft aan dat de milieueffecten meer dan summier zijn bestudeerd en zijn opgenomen in de kosten/baten-analyse*  
Het betreft hier een constatering van het RIVM, dat betrokken is geweest bij de toetsing van de Zuiderzeelijn op deze effecten.

12

P. 35: Reactie van het CPB, pag. 33, par. 2.8.6  
*De TCI schrijft dat uit de OEEI-leidraad volgt dat werkgelegenheidseffecten zich op de langere termijn niet voordoen. De stuurgroep Zuiderzeelijn stelt dat de MKBA van voldoende kwaliteit is bevonden door het CPB.*  
De onderzoekers citeren hier Teulings en Koopmans (2004), die zich weer baseren op het CPB (2000).

13

P. 35: Inhoud kabinetsbesluit 21-12-2001, par. 2.9.1  
*De Stuurgroep reageert op de constatering dat het kabinet de werkgelegenheidseffecten inclusief herverdelingseffecten gebruikt in plaats van exclusief herverdelingseffecten. De stuurgroep Zuiderzeelijn acht het onjuist dat de OEEI-richtlijn wordt aangehaald op het punt van de herverdeling van werkgelegenheid binnen Nederland.*  
De werkgelegenheidseffecten inclusief herverdelingseffecten vallen hoger uit dan exclusief zulke effecten. In het kabinetsbesluit zelf wordt niet duidelijk gemaakt dat in de werkgelegenheidseffecten ook een herverdelingseffect zit en dat de netto-banenwinst dus lager is. Dat staat immers pas vermeld in de toelichting. Het punt over de OEEI-richtlijn betreft een herhaling van nr. 12.

14

P. 35: Inhoud kabinetsbesluit 21-12-2001, par. 2.9.1  
*De Stuurgroep Zuiderzeelijn meent dat er wel aandacht is geweest voor de maatschappelijke rentabiliteit van de verschillende alternatieven.*  
Expliciet komt de maatschappelijke rentabiliteit alleen in de toelichting op het kabinetsbesluit aan de orde. Uit het kabinetsbesluit zelf blijkt niet dat het kabinet dit punt expliciet in haar afweging heeft betrokken. De stuurgroep Zuiderzeelijn interpreteert de gang van zaken anders. Zij benadrukt de indirecte effecten. Dit strookt niet met de OEI-methodiek.

15

P. 35: Inhoud kabinetsbesluit 21-12-2001, blz. 33, par. 2.9.1  
*De Stuurgroep Zuiderzeelijn meldt dat er sprake is van verwarring over de tabellen over werkgelegenheidseffecten van de RUG.*  
In haar kengetallen kosten/baten-analyse gebruikt het NEI cijfers van TNO-Inro en van de Rijksuniversiteit Groningen (RUG), waar het gaat om de reikwijdte van de gecreëerde banen en 'geografische fit'. Uit de CPB-beoordeling van de van de kengetallen kosten/baten-analyse van het NEI blijkt het CPB juist over deze cijfers van de RUG, zoals gebruikt in de studie van het NEI, niet positief.

16

P. 36: Inhoud kabinetsbesluit 21-12-2001, pag. 33, par. 2.9.1  
*De Stuurgroep Zuiderzeelijn bespreekt de kwestie dat de afzonderlijke KBA's en de CPB-notitie daarover niet naar de Tweede Kamer zijn gestuurd en merkt op dat de resultaten wel zijn bijgevoegd en dat dit directe informatie is.*  
Dit betreft grotendeels aanvullende informatie. De uitkomsten van de KBA's zijn inderdaad in de bijlagen bij het kabinetsbesluit beschreven, maar de rapporten zelf zijn niet naar de Tweede Kamer gestuurd, net zomin als de CPB-notitie. Er is naar de mening van de TCI in dat geval geen sprake van directe, maar van indirecte informatie aan de Tweede Kamer.



Datum 22 februari 2005  
Onderwerp Reactie van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten op het rapport *De Zuiderzeelijn: de kansen in beeld*

17

P. 36: Financiële bijdragen van overheden, pag. 36, par. 2.9.3

*Over de inhoud van tabel 2.7.*

In de tabel worden cijfers uit de Business Case en van het NEI naast elkaar geplaatst. De overheidsbijdrage is inderdaad gebaseerd op het prijspeil van 2002. Dat zou bij de cijfers uit de Business Case nog tot geringe afwijkingen kunnen leiden. Het exploitatiesaldo is inderdaad abusievelijk niet omgerekend naar euro's. Dat is een feitelijke onjuistheid. Wanneer dit wordt gecorrigeerd, verandert de tabel als volgt:

**Tabel 2.7**      **Rentabiliteit van de investeerder annex exploitant in miljarden euro, afgerond op honderd miljoen euro, prijspeil 2010 (tussen haakjes opnieuw berekend, maar dan met kostencijfers van het NEI uit het kabinetsbesluit, prijspeil 2000) (op basis van gegevens uit de Zuiderzeelijn Business Case, 2000)**  
(aangepast)

	HZL- IC+	ZZL- IC	ZZL- HSL	ZZL- MZB	ZZL- MZM
Benodigde overheidsbijdrage	1,5 (0,6)	3,3 (2,5)	4,9 (3,9)	6,9 (6,4)	7,1 (6,9)
Werkelijke overheidsbijdrage	alles	alles	3,0* <sup>7</sup>	3,8*	3,8*
Exploitatiesaldo	0,3 (0,2)	-0,1 (-0,1)	0,3 (0,2)	1,2 (0,9)	1,2 (0,9)
Saldo investing/exploitatie voor NS/Prorail (IC- varianten) of private partij (overige varianten)	-1,2* (-0,4)	-3,2* (-2,6)	-1,6* (-0,7)	-1,9* (-1,7)	-2,1* (-2,2)

\* Deze cijfers zouden nog licht moeten worden aangepast op basis van het omrekenen van de overheidsbijdrage naar het prijspeil van 2000.

De conclusie dat er sprake zal zijn van een exploitatieverlies wordt door deze correctie versterkt. Ten tijde van het kabinetsbesluit was dit bekend zonder dat dit expliciet in het besluit is opgenomen.

18

P. 36: AO 27 februari 2002, pag. 40, par. 2.11.2

*De Stuurgroep Zuiderzeelijn gaat hier in op de inbreng van het Kamerlid Van der Steenhoven, die door de TCI wordt geciteerd. Het citaat gaat over de verhouding tussen probleemdefinitie en probleemoplossing en de mogelijkheid van alternatieve investeringsdoelen.*

Dit betreft een aanvulling.

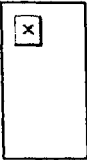
19

P. 36: Concept BOV, pag. 42, par. 2.11.14

*De Stuurgroep Zuiderzeelijn acht de gekozen procedure dat de Tweede Kamer zich na de Provinciale Staten en de gemeenteraden uitsprekt over de Samenwerkingsovereenkomst het meest passend.*

Dit is een mening van de stuurgroep Zuiderzeelijn.

<sup>7</sup> Bij de HSL-variant dragen de lokale/regionale overheden € 230 miljoen bij, in plaats van de € 1,02 miljard voor de magneetweefbaanvarianten.



Datum 22 februari 2005  
Onderwerp Reactie van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten op het rapport *De Zuiderzeelijn: de kansen in beeld*

20

P. 37: ICES-ronde 2002, pag. 45, par 2.12

*De Stuurgroep Zuiderzeelijn meldt dat de ICES-ronde van 2002 geen nieuwe informatie heeft opgeleverd en dat de ICES-ronde beperkte relevantie had.*

Dit betreft een bevestiging c.q. aanvulling. De planbureaus hebben inderdaad geen nieuw onderzoek gedaan, maar zich gebaseerd op bestaand materiaal. Door hun beoordeling zijn projecten onderling beter vergelijkbaar gemaakt. Dat de beoordeling van de planbureaus niet betrokken is bij het proces zegt nog niets over de relevantie van de bevindingen van de planbureaus. Wat in het proces rondom de Zuiderzeelijn naar de mening van de TCI heeft ontbroken is een expliciete prioritering van de Zuiderzeelijn ten opzichte van andere projecten. De planbureaus hebben voor zo'n exercitie materiaal aangeleverd. Om op dit punt nader te kunnen ingaan heeft de TCI bij het kabinet informatie opgevraagd over de standpuntbepaling ten aanzien van de Zuiderzeelijn binnen de RPC en de ICES/ICRE. Tot op heden heeft zij de gevraagde informatie niet ontvangen.

21

P. 37: Nota Ruimte, pag. 50, par. 2.14.5

*De Stuurgroep Zuiderzeelijn meldt dat de opname van de extra doelstelling over de Noordvleugel niet is ingegeven door de positie van regionale partijen ten opzichte van de Zuiderzeelijn en dat de IJmeervariant reeds in 2002 in de concept-Samenwerkingsovereenkomst is opgenomen.*

Het punt over de Noordvleugel is niet strijdig met wat de TCI schrijft. De opname van de IJmeervariant betreft hier de opname in de Nota Ruimte, niet in de concept-Samenwerkingsovereenkomst.

22

P. 37: Mei 2004: CPB notitie 2001 komt boven drijven, pag. 52, par. 2.14.7

*Over de kwestie dat bij het kabinetsbesluit in december 2001 door het kabinet niet de CPB-notitie en de KBA van het NEI waren bijgevoegd, meldt de Stuurgroep Zuiderzeelijn dat de minister dit erkend heeft met de mededeling dat de strekking ervan was opgenomen in de toelichting van het kabinetsbesluit en dat de Tweede Kamer dat heeft geaccepteerd.*

Beide documenten zijn niet rechtstreeks naar de Tweede Kamer gestuurd. De stuurgroep bevestigt dit. In het TCI-rapport wordt vastgesteld dat hierdoor relevante informatie de Tweede Kamer niet heeft bereikt.

23

P. 37: Communicatie naar aanleiding van kabinetsbesluit 23-04-04, pag. 51, par. 2.14.8

*De Stuurgroep Zuiderzeelijn zegt dat verbetering van de private haalbaarheid niet het hoofddoel was van de opname van de IJmeervariant in de Nota Ruimte.*

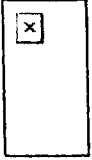
De TCI is het eens met hetgeen de stuurgroep Zuiderzeelijn schrijft.

24

P. 37: Nieuw concept samenwerkingsovereenkomst, pag. 53, par. 2.14.9

*De Stuurgroep Zuiderzeelijn licht haar visie toe op de achtergrond van artikel 14.6 van de concept-Samenwerkingsovereenkomst, waarin de betrokken overheden hebben afgesproken in principe geen nieuwe wet- en regelgeving aan te nemen, behalve de onder 14.1 bedoelde gewijzigde wet- en regelgeving met betrekking tot geluid bij de MZB/MZM-alternatieven.*

De stuurgroep heeft hier gelijk. Uit haar toelichting blijkt dat eventuele extra kosten voortvloeiend uit wet- en regelgeving met betrekking tot geluid bij de MZB/MZM-varianten wordt opgevangen binnen het budget in een post onvoorzien. Dat roept wel de vraag op in hoeverre de post onvoorzien nu reeds is opgebouwd en blijkbaar deels is gevuld.



Datum 22 februari 2005  
Onderwerp Reactie van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten op het rapport *De Zuiderzeelijn: de kansen in beeld*

25

P. 38: Zuiderzeelijnkrant augustus 2004, pag. 56/57, par. 2.15.3

*De Stuurgroep Zuiderzeelijn legt uit dat de opgelopen kosten (Zuiderzeelijnkrant ten opzichte van kabinetsbesluit) te wijten zijn aan een verschil in het prijspeil dat wordt gehanteerd. In de Zuiderzeelijnkrant wordt het prijspeil van 2002 gehanteerd en in het kabinetsbesluit dat van 2000.*

Het is aannemelijk dat het geconstateerde verschil inderdaad aan de prijspeilontwikkeling te wijten is. Dit betekent dat er rekening mee dient te worden gehouden dat de bijdrage van de Rijksoverheid het prijspeil van 2002 betreft, terwijl de in het kabinetsbesluit gepresenteerde kosten het prijspeil van 2000 betreffen.

26

P. 38: Zuiderzeelijnkrant augustus 2004, pag. 56/57, par. 2.15.3

*De Stuurgroep Zuiderzeelijn legt uit dat er bij tabellen over arbeidsmarkteffecten en inwonerseffecten in de Zuiderzeelijnkrant geen nieuwe cijfers worden gebruikt en dat de soms substantieel negatieve saldi op het gebied van banen en inwoners voor Nederland als geheel als gevolg van de Zuiderzeelijn te wijten zijn aan afronding en noemt het TCI-rapport op dit punt onjuist.*

In het TCI-rapport staat niet dat in de Zuiderzeelijnkrant nieuwe cijfers worden gepresenteerd. Het negatieve saldo was eerder al opgemerkt (zie 2.8.3). Als afrondingsverschillen de oorzaak zijn voor negatieve saldi op het gebied van banen en inwoners, dan had dit wellicht bij de berekeningen vermeld kunnen worden. Terzijde zij opgemerkt dat het gaat om voor afrondingsverschillen behoorlijke grote getallen.

27

P. 38: Integrale ruimtelijke structuurvisie, pag. 60, par. 2.16

*De Stuurgroep Zuiderzeelijn meldt over de kwestie dat de Rijksbouwmeester adviseert een integrale ruimtelijke structuurvisie op te stellen dat dit over een intern concept van één van de adviseurs van het Atelier Rijksbouwmeester gaat en dat de conclusies daaruit niet onverkort van kracht zijn.*

De TCI komt zelfstandig op basis van argumenten tot een pleidooi voor een integrale structuurvisie als basis voor de besluitvorming over een groot project. Het advies van het Atelier Rijksbouwmeester, dat herhaalde malen door betrokkenen onder de aandacht van de TCI is gebracht, is opgenomen om aan te tonen, dat ook elders vergelijkbare ideeën bestaan. Het advies wordt niet aangevoerd als bewijsvoering. De status van dit advies is daarom niet van belang.

## Antwoorden op de vragen aan de Regering over het rapport "Reconstructie Zuiderzeelijn" infrastructuur voor besluitvorming"

Kamerstuknummer : 29283-9  
Vragen aan : Regering  
Commissie : Verkeer en Waterstaat

Nr Vraag

- 1 Hoe denkt de regering uitvoering te geven aan de toezegging, die is gedaan in de brief van 12 oktober 2004 van de minister van Verkeer en Waterstaat (TK 2004-2005, 27 658, nr. 19; p. 3) om gedurende de planstudie een volledige maatschappelijke kosten-batenanalyse uit te voeren? Hoe verhoudt zich dit tot de prijsvraag?

**Antwoord:**

Voor grote projecten is het gebruikelijk om na de kengetallen KBA in de verkenningfase\*, ook in de Trajectnota/MER fase een KBA op te stellen. De toezegging die is gedaan in de brief van 12 oktober 2004 doelt hierop.

\*In Verkenning deel I (2000) is een kengetallen kosten-batenanalyse (KKBA) uitgevoerd door het NEI. Deze KBA is destijds getoetst en "op hoofdlijnen geloofwaardig bevonden" door het CPB. In het kader van Verkenning deel II is naar aanleiding van de discussie tussen economische instituten een verdiepingsproces uitgevoerd met betrokken instituten (NEI, Nyfer, Rijksuniversiteit Groningen). Mede op basis van toetsing van de resultaten van dit verdiepingsproces door het CPB ("De uitkomsten van het NEI worden nog steeds op hoofdlijnen plausibel geacht"), is de verdiepte KBA van het NEI gebruikt als besluitvormingsinformatie voor het kabinetsbesluit van 21 december 2001.

Voor het project Zuiderzeelijn is uitwerking in een Trajectnota/MER nog niet aan de orde. Dat neemt niet weg dat er gezien de termijn waarop een Trajectnota/MER wel aan de orde is, de beleidsomgeving en relevante ontwikkelingen sinds de KBA van 2001, aanleiding kan zijn om thans een nieuwe of herijkte KBA op te stellen. De informatie uit de prijsvraag zou als input kunnen dienen voor deze herijkte KBA, omdat daarmee de mogelijke betrokkenheid van marktpartijen en de haalbaarheid van het project door middel van robuuste kostenramingen getoetst kan worden

- 2 In hoeverre heeft het mogelijkwerijs niet doorgaan van de Zuiderzeelijn invloed op een mogelijke nieuwe verbinding tussen Almere en Schiphol?

**Antwoord:**

De in de vraag bedoelde "mogelijke nieuwe verbinding tussen Almere en Schiphol" wordt opgevat als betrekking hebbend op een IJmeerverbinding

In het kader van de Nota Ruimte is op basis van een integrale verkenning voor de corridor Haarlemmermeer-Almere besloten om een planstudie weg Schiphol - Almere uit te voeren en als onderdeel van het project Zuiderzeelijn een mogelijke IJmeerverbinding (als variant) te onderzoeken.

Voor de IJmeervariant van de Zuiderzeelijn geldt dat deze nader wordt onderzocht. Een eventuele combinatie van de IJmeervariant van de Zuiderzeelijn met een (regionale) IJmeeweg maakt van dit onderzoek onderdeel uit. Voor de meerkosten van de IJmeervariant in vergelijking met een Zuiderzeelijn via de Hollandse Brug is op dit moment geen budget beschikbaar gesteld door het rijk en betrokken regionale overheden. Bij

keuze voor deze variant zal tot een kostenverdeling tussen betrokken publieke en eventuele private partijen moeten worden gekomen. Regionale overheden staan positief tegenover een IJmeervariant van de Zuiderzeelijn en bezien daarnaast op eigen initiatief een eigenstandige OV-verbinding (metro of light rail). Dit geldt mogelijk ook voor eventueel regionale initiatieven.

In 2006 wordt in het kader van samenhangende besluitvorming over projecten in de Noordvleugel (NVL) onder andere besloten over de woningbouwopgave voor Almere in relatie tot bereikbaarheid en natuur. De planstudie weg en Zuiderzeelijn (inclusief IJmeervariant) zijn voorzien als onderdeel van deze samenhangende besluitvorming.

Als de procedure voor de Zuiderzeelijn eventueel wordt afgebroken, kan een nieuwe OV-verbinding tussen Schiphol en Almere niet meer via de Zuiderzeelijn worden bereikt. In de Nota Mobiliteit wordt gewezen op de integrale gebiedsgerichte verkenning waarin de verkeers- en vervoerproblematiek tussen Schiphol en Almere is bestudeerd. Aanleiding voor deze verkenning waren de mogelijke locaties voor woningbouw tot 2030 en de consequenties hiervan voor het verkeer op het traject Haarlemmermeer-Schiphol-Amsterdam-Almere. Uit de studie is gebleken dat bij het openbaar vervoer op dit traject- op enkele knelpunten na- er geen grote problemen optreden in de vervoerscapaciteit. Beperkte extra investeringen zijn voldoende om de knelpunten op het spoor op te lossen, in combinatie met investeringen in de weg.

De uitkomsten van de verkenning rechtvaardigen een planstudie voor de uitbreiding van de wegcapaciteit. Twee hoofdalternatieven zullen worden onderzocht: een nieuwe verbinding tussen de A6 en de A9 en een tracé dat gebruik maakt van een sterke uitbreiding van de bestaande infrastructuur (stroomlijntracé). Deze planstudie gaat een belangrijk deel uitmaken van het Programma Noordvleugel. De regio heeft een OV-verbinding via het IJmeer als optie aangedragen om de capaciteit van het OV uit te breiden en de ruimtelijke ontwikkeling van Almere (Pampus) te structureren. Deze verbinding wordt als variant meegenomen in de prijsvraag van de Zuiderzeelijn en kan mogelijk gecombineerd worden met een weg. De wegverbinding wordt tevens als scenario meegenomen bij de eerder genoemde planstudie voor de weg.

- 3 Welke implicaties heeft het eventueel afbreken van de procedure voor de Zuiderzeelijn voor de ruimtelijk-economische doelstellingen voor Flevoland en Noord-Nederland en de bijbehorende afspraken met de lagere overheden over het instrumentarium en de financiële middelen?

**Antwoord:**

Met het project Zuiderzeelijn worden tot nu toe de volgende doelen beoogd:

- bereikbaarheid van het Noorden en verbinding van Flevoland met het Noorden verbeteren;
- bijdrage leveren aan bereikbaarheid van de Noordvleugel en Almere – door het te onsluiten met een hoogwaardig OV-systeem – een meer gelijkwaardige positie geven ten opzichte van andere steden in de Randstad;
- stimuleren van de regionale economie van het Noorden;
- structurerend element in de verdere ontwikkeling van de as Schiphol - Amsterdam - Almere; afstemmen van infrastructuur en verstedelijking;
- benutten van de mogelijkheden die de Zuiderzeelijn biedt om de ruimtelijke ontwikkelingen te sturen (activiteiten concentreren in stedelijk gebied en landelijke/ open gebieden behouden).

Als de procedure voor de Zuiderzeelijn eventueel wordt afgebroken, kunnen

de genoemde doelstellingen niet langer via de Zuiderzeelijn worden bereikt. Er zijn op dit moment voor Flevoland (Noordvleugel) en Noord-Nederland geen andere rijksprojecten voorzien, die invulling kunnen geven aan de genoemde doelstellingen. Daarnaast vervallen in dat geval de conceptafspraken met de regionale en lokale overheden over het instrumentarium voor gezamenlijke besluitvorming en risicobeheersing (o.a. go / no go momenten) enerzijds en de financiële bijdrage van deze partijen anderzijds.

Om bij eventuele beëindiging van het project Zuiderzeelijn toch invulling te geven aan bovengenoemde doelstelling zou gezocht kunnen worden naar alternatieve maatregelen. De doelstellingen zijn breder dan alleen bereikbaarheid.

Indien alternatieve maatregelen worden overwogen spelen o.a. de volgende vragen:

- kan een met de Zuiderzeelijn vergelijkbare bijdrage worden geleverd aan de doelstellingen?
- welke rijksbijdrage is gemoeid met een alternatief pakket?
- hoe is de verdeling van verantwoordelijkheden, financiering en risico's tussen rijk en betrokken regionale overheden?
- is nog sprake van samenhang met andere projecten in het Noordvleugelprogramma?

- 4 Wat is de huidige status van het begrip “transfersom of restwaarde” waarover in de op 14 maart 2000 aangeboden kabinetsnotitie Zuiderzeelijn wordt gesproken?

**Antwoord:**

De begrippen transfersom en restwaarde hebben beide een andere betekenis.

Een transfersom betreft een eventuele betaling door de overheid aan de private concessiehouder aan het eind van de concessieperiode, voor de waarde die het gehele systeem van infrastructuur en vervoer op dat moment (bijv. in 2040) nog vertegenwoordigd. Een dergelijk bijdrage is geopperd in de eerste private plannen voor een magneetzweefbaan (Transrapid). Hieraan wordt in de kabinetsnotitie van 14 maart 2000 gerefereerd in bijlage 4 over ‘financiering en PPS’, waarbij een indicatief bedrag is genoemd van zes miljard gulden. Een constructie met een transfersom is niet aan de orde, vanwege de hoge kosten voor de overheid die hiermee zijn gemoeid.

Het begrip restwaarde, zoals gehanteerd in de business case uit de Verkenningen voor de Zuiderzeelijn (2000 – 2001), heeft betrekking op de opbrengst van de vervoerexploitatie na de eerste concessie termijn (bijvoorbeeld voor de periode van 2040-2080) voor de overheid. In de business case werd uitgegaan van een eerste concessie termijn van 25 jaar, de restwaarde heeft daarmee betrekking op de periode na 2040.

Bij besluitvorming over de verkenningen (2001) werd de restwaarde gezien als mogelijke financieringsbron (bij HSL ca. € 0,23 mld. en bij MZB ca. € 0,36 mld.). Gezien de lange termijn waarop de restwaarde zich voordoet, is deze omgeven met de nodige onzekerheden. Daarom is de restwaarde bij besluitvorming door het kabinet in 2004 in het kader van de Nota Ruimte nog wel gezien als maatschappelijke waarde (zie vraag 7 over de KBA), maar zekerheidshalve niet langer beschouwd als financieringsbron.

In de brief aan de Tweede Kamer van 8 juni 2004 over de Zuiderzeelijn is in bijlage 6 (samenvatting kosten en opbrengsten) ingegaan op de wijziging



van de status van de restwaarde.

- 5 Deelt de regering de conclusie van de projectgroep Zuiderzeelijn uit de Zuiderzeelijn Business Case van november 2000 dat de Zuiderzeelijn, zelfs als de overheid alle risico's op zich neemt, financieel niet haalbaar is?

**Antwoord:**

De conclusie van de business case van november 2000 is dat alle alternatieven (MZB, HSL, IC en HZL-plus) een significante bijdrage van de overheid vergen, zelfs als de overheid alle risico's op zich neemt. Hiermee is niet geconcludeerd dat het project financieel niet haalbaar is.

Ter toelichting het volgende.

Aan het eind van de verkenningen (2001) heeft het kabinet besloten om maximaal Euro 2,73 miljard te reserveren voor de Zuiderzeelijn. Onderstaand overzicht van de kostenraming uit de Verkenningen (2000 – 2001), laat zien wat de geraamde kosten zijn voor alle alternatieven.

	Materieel	Infrastructuur	Totaal
HZL-plus	0,27	1,20	1,47
ZZL-IC	0,24	2,40	2,64
ZZL-HSL	0,49	3,80	4,29
ZZL-MZB*	0,79	6,15	6,94

Kostenraming verkenningen (x 1 miljard €, netto contante waarde 2010, prijspeil 2002), zie ook brief aan Tweede Kamer van 8 juni 2004

\* Hier wordt bedoeld de MZB die op alle stations stopt, de zgn. MZM(etro).

Voor de Intercity en Hanzelijn-plus zou de rijksbijdrage van € 2,73 miljard toereikend moeten zijn voor de gehele investering. Voor de MZB en HSL is de maximale rijksbijdrage niet toereikend voor de gehele investering. Daarom is ook zicht nodig op andere bijdragen om te kunnen bepalen of deze alternatieven haalbaar zijn. Regionale overheden hebben een bijdrage toegezegd van € 0,23 mld. voor een HSL en € 1,02 mld. voor een MZB. In de business case uit de verkenningen is een private bijdrage – winst uit vervoerexploitatie – berekend van € 0,23 mld. voor een HSL en € 1,03 mld. voor een MZB.

Voor de verschillende alternatieven leidt dit tot het onderstaande samenvattende overzicht van kosten en financiële dekking.

	ZZL-HSL	ZZL-MZB*
A Investeringskosten totaal	4,29	6,94
B Dekking totaal	3,19	4,81
waarvan		
rijksbijdrage	2,73	2,73
regionale bijdrage	0,23	1,02
exploitatiesaldo / private bijdrage	0,23	1,06
C Ongedekt	1,10	2,13
dekkingspercentage	74%	69%

Kosten en financiële dekking (x 1 mld. Euro, NCW 2010, prijspeil 2002), zie ook brief aan Tweede Kamer van

8 juni 2004

Bovenstaand overzicht maakt duidelijk dat een MZB en HSL alleen financieel haalbaar zijn indien marktpartijen via publiek-private samenwerking (PPS) kansen zien om met name de totale investeringskosten te verlagen.

- 6 Deelt de regering de mening van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten dat er, zeker naar aanleiding van de kosten-batenanalyse, geen nut en noodzaakdiscussie is gevoerd?

**Antwoord:**

In maart 2001 heeft het kabinet een breed proces ingezet (Verkenningen deel II), gericht op aanvullende informatie en op draagvlak voor een kabinetsbesluit over de Zuiderzeelijn. Onderdeel van dit proces was een verdieping van de kosten-batenanalyse (KBA), met betrokkenheid van meerdere economische instituten (zie ook vraag 1). De resultaten van de verdiepte KBA zijn betrokken in een breed parallel proces met stakeholders (maatschappelijke organisaties, onder leiding van onafhankelijk voorzitter en secretariaat) en adviesorganen van de regering (VROM Raad en Raad voor V&W, ICES en RPC). De resultaten van de verdiepte KBA zijn in december 2001 aan de orde geweest in zowel het kabinet als in de Tweede Kamer, getuige het AO verslag van februari 2002.

Vervolgens heeft integrale besluitvorming over o.a. de Zuiderzeelijn plaatsgevonden in het kader van de Nota Ruimte en de Nota Mobiliteit. Daarbij zijn de Zuiderzeelijn-doelstellingen voor de Noordvleugel aangescherpt en derhalve niet expliciet onderdeel geweest van eerdere discussie over nut en noodzaak. Bovendien is de discussie gezien het strategisch karakter van deze nota's niet op detailniveau gevoerd.

- 7 Kan een overzicht worden gegeven van de wijze waarop de milieueffecten in de analyses van het Nederlands Economische Instituut (NEI) uit 2001 zijn meegenomen?

**Antwoord:**

Voor de kosten-batenanalyse (KBA) is zoveel mogelijk getracht de optredende externe effecten te kwantificeren en in geld uit te drukken. Externe effecten omvatten milieueffecten, maar ook effecten op natuur, landschap, ruimtebeslag en energieverbruik.

Voor een aantal externe effecten zijn mitigerende of compenserende maatregelen meegenomen in de investeringskosten. Deze effecten zijn dus als onderdeel van investeringskosten verwerkt in de KBA. Daarnaast was het voor een aantal aspecten onmogelijk om de optredende effecten in geld uit te drukken, vanwege het ontbreken van gegevens en/of geaccepteerde methoden. Deze aspecten zijn kwalitatief meegenomen in de KBA.

De hoofdaspecten van de milieueffecten die in de KBA zijn onderzocht zijn:

- natuur: kwantitatief meegenomen als mitigerende en compenserende maatregelen in de kostenraming;
- landschap: kwantitatief meegenomen als standaardbedrag voor mitigatie (vormgeving en inpassing ten behoeve van visuele kwaliteit);
- ruimtebeslag: ten dele kwantitatief verwerkt in kostenraming in de vorm van kosten voor onteigening van grond en bebouwing;
- milieu (geluid, bodem en water): geluidsmaatregelen conform wettelijke norm kwantitatief verwerkt in kostenraming, overige aspecten kwalitatief beoordeeld;
- woon- en leefmilieu: sociale veiligheid en visuele hinder zijn kwalitatief beoordeeld;

- energiegebruik: kwantitatief opgenomen als extern effect via waardering van emissies van CO2 en NOx.

Onderstaande tabel geeft de uitkomsten weer van de verdiepte KBA van het NEI uit 2001 (die door CPB op hoofdlijnen plausibel is beoordeeld), met een nadere uitsplitsing van de afzonderlijk gemonetariseerde externe effecten door emissies van CO2 en NOx en de kwalitatief beoordeelde externe effecten op natuur, landschap en milieu.

	HZL-plus	ZZL-IC	ZZL-HSL	ZZL-MZM	ZZL-MZB
<b>Gemonetariseerde effecten</b>					
<i>Maatschappelijke baten</i>	0,6/0,7	1,1	1,5/1,8	3,5/4,0	2,9/3,3
<i>Maatschappelijke kosten</i>	1,3	2,5	3,9	6,9	6,4
(waarvan emissies CO2 en NOx)	0 %	0 %	1%	1,5%	2%
<i>Saldo excl. restwaarde</i>	-0,6/-0,7	-1,4	-2,1/-2,3	-3,0/-3,4	-3,2/-3,6
Restwaarde	0,1	0,3	0,4	0,7	0,7
<i>Saldo incl. restwaarde</i>	-0,5/-0,6	-1,1	-1,7/-1,9	-2,3/-2,8	-2,5/-2,9
<b>Niet gemonetariseerde effecten</b>					
Externe effecten op natuur, landschap en milieu	-	---	---	--	--
Schaal- en cluster-effecten	0	0/+	+	+++	+++
Regionale herverdeling	PM	PM	PM	PM	PM

Overzicht van de kosten en baten, netto contante waarde 2010 in miljarden Euro's (bron: NEI 2001), zie aan Tweede Kamer van 21 december 2001

- 8 In hoeverre worden sommige cijfers, die gebruikt zijn bij de presentatie van het kabinetsbesluit van 21 december 2001, niet onderschreven door het Centraal Planbureau?

**Antwoord:**

Ten behoeve van het kabinetsbesluit van december 2001 is het CPB gevraagd de verdiepte KBA van de Zuiderzeelijn te toetsen. Deze verdiepte KBA bestond uit een samenvattende rapportage en drie onderliggende documenten opgesteld door NEI, Rijksuniversiteit Groningen en Nyfer.

Het CPB plaatst in haar toets kanttekeningen bij enkele onderdelen van de verdiepte KBA van NEI: de reizigersvolumes en arbeidsmarkteffecten lijken (licht) overschat en het opnemen van een restwaarde is moeilijk verdedigbaar, maar het totaalbeeld wordt hierdoor niet in belangrijke mate beïnvloed. Mede op basis van de CPB toets is de restwaarde in de toets afzonderlijk gepresenteerd.

Overigens is de restwaarde in de maatschappelijke economische benadering van de KBA op een andere wijze berekend dan in de bedrijfseconomische benadering van de business case (zie vraag

4).

Het CPB concludeerde dat de uitkomsten van het NEI nog steeds (in 2000 werd door het CPB ook de eerdere KBA van NEI getoetst) op hoofdlijnen plausibel zijn. Om deze reden is de verdiepte KBA van het NEI gebruikt als besluitvormingsinformatie voor het kabinetsbesluit van 21 december 2001. In het kabinetsbesluit van 2001 zijn daarnaast ook cijfers uit andere deelstudies van de verkenningen gepresenteerd. Deze cijfers – zoals bijvoorbeeld de business case, geluidhinder en energieverbruik – zijn niet door het CPB getoetst. Dit is ook niet gebruikelijk.

Onderdeel van de verdiepte KBA van NEI is een deelstudie van o.a. de Rijksuniversiteit Groningen (RUG) naar de indirecte effecten op de arbeidsmarkt en de woningmarkt. De resultaten van deze deelstudie zijn gebruikt ten behoeve van het kabinetsbesluit. In het TCI rapport heeft dit geleid tot verwarring, omdat de RUG daarnaast ook een eigen KBA heeft opgesteld. Deze KBA werd door het CPB niet onderschreven en is ook niet gebruikt ten behoeve van besluitvorming in het kabinet in december 2001.

- 9 Wat zijn de resultaten van de toezegging van de minister van Verkeer en Waterstaat in het Algemeen Overleg van 27 februari 2002 om deskundigen te laten kijken naar alternatieve investeringsdoelen om de economische structuur van het noorden te versterken

**Antwoord:**

Mijn inschatting is dat u refereert aan het Algemeen Overleg van 26 juni 2001 waar dit aan de orde is geweest (en niet 27 februari 2002 zoals u suggereert). Dit heeft ertoe geleid dat in het tweede deel van de verkenningen voor de Zuiderzeelijn (2001) in overleg met het ministerie van Economische Zaken en de regio is bekeken of er alternatieve investeringsdoelen beschikbaar waren om de economische structuur van het Noorden te versterken. Daarbij is onder andere de relatie gelegd met maatregelen in het kader van de Commissie Langman, het Integraal Structuurplan (ISP), Europese Structuurfondsen en de Herinrichtingwet Oost Groningen – Gronings Drentse Veenkoloniën. Dit heeft geen concrete alternatieve investeringsdoelen opgeleverd, die de projectdoelen even goed zouden kunnen dienen.

In de brief aan de Tweede Kamer van 21 december 2001 over het kabinetsbesluit op basis van de verkenningen is dit als volgt verwoord: “Dit beleid heeft geleid tot substantiële werkgelegenheidsimpulsen voor het Noorden. Het heeft echter niet kunnen voorkomen dat de achterstand van het Noorden op Nederland als geheel in termen van welvaart (regionale productie, gemiddeld besteedbaar inkomen) nog steeds bestaat.”

- 10 Zijn er vanuit Duitsland nog signalen waardoor de in eerste instantie beoogde internationale context van het project weer in beeld komt? Zo ja, hoe concreet zijn die signalen?

In de Verkenningen voor de Zuiderzeelijn (2000 – 2001) is onderzocht in hoeverre doortrekking naar Duitsland toegevoegde waarde levert. De conclusie was (bron: resultatennotitie verkenningen I en II, bijlage bij brief aan Tweede Kamer over kabinetsbesluit 21 december 2001): “De reizigersstromen tussen Nederland en Noord-Duitsland zullen ook bij sterke economische ontwikkelingen in Noord- en Oost-Duitsland en Scandinavië gering zijn. Voor de relatie Amsterdam - Hamburg en Amsterdam – Berlijn zou de route via de Hanzelijn, Twente en Osnabrück meer voor de hand liggen, maar ook dit is vooralsnog niet aan de orde. Een snelle verbinding via Groningen naar Noord-Duitsland en verder naar Scandinavië is voorlopig niet in beeld.”

Er is in de afgelopen jaren geregeld interesse vanuit Noord-Duitsland voor de internationale context van de Zuiderzeelijn. De Duits - Nederlandse contacten lopen via betrokken bewindslieden (met name Noord-Duitse deelstaten), regionale overheden en handelskamers. De contacten richten zich op de initiërende rol die de Zuiderzeelijn zou kunnen hebben voor een transnationale infrastructuurverbinding tussen Noord-Nederland / Noord-Duitsland en Noord- en Oost-Europa. Ook lijkt sprake van interesse vanuit Noord-Europa voor een hogesnelheidsverbinding Noord-

Duitsland - Scandinavië. Concrete plannen zijn er niet.

Er is op dit moment geen aanleiding om de conclusie van de Verkenningen over de internationale context van de Zuiderzeelijn te herzien.

- 11 Kan de toets van het Centraal Planbureau op de kosten-batenanalyses van het NEI, de Rijksuniversiteit Groningen en Nyfer alsnog officieel aan de Tweede Kamer worden toegezonden?

Antwoord:

Als bijlage is bijgevoegd de CPB notitie 'Toetsing uitwerking KKBA Zuiderzeelijn' van 23 november 2001.



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

Contactpersoon	Doorkiesnummer
-	-
Datum	Bijlage(n)
22 maart 2005	-
Ons kenmerk	Uw kenmerk
VenW/DBS/1600	-
Onderwerp	
Kabinetsreactie TCI	

Geachte voorzitter,

In deze brief geeft het kabinet zijn visie op de aanbevelingen en bevindingen van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (TCI) die op 15 december 2004 aan de Tweede Kamer zijn aangeboden. De vragen die door de Tweede Kamer aan het kabinet zijn gesteld over de rapportages van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (TCI) zijn op 25 februari beantwoord.

De focus van het onderzoek van de TCI was gericht op de toekomst; het trekken van lessen uit het verleden die toegepast kunnen worden op de toekomst. Het kabinet heeft in zijn reactie eenzelfde benadering gehanteerd.

Na een algemene reactie op het TCI-rapport ga ik namens het kabinet in op de thema's die uit de aanbevelingen van de TCI voortvloeien.

### Het TCI-rapport

Het kabinet spreekt nogmaals zijn waardering uit voor de gedegen wijze waarop de TCI het verleden van de projecten Betuweroute en Hogesnelheidslijn-Zuid (HSL-Zuid) heeft gereconstrueerd en het toetsingskader heeft toegepast op het project Zuiderzeelijn (ZZL).

Het is goed dat de levensloop van beide projecten is vastgelegd door de TCI, gebaseerd op een veelheid aan bronnen en voorzien van de zienswijzen van vele direct betrokkenen.

Postbus 20901, 2500 EX Den Haag

Tel. 070 – 351 6171

Bezoekadres Plesmanweg 1, 2597 JG Den Haag

Fax 070 –351 78

Het rapport van de TCI is daarmee een ijkpunt geworden en kan als spiegel dienen voor toekomstige discussies over grote projecten. Lerend van het verleden richt het kabinet daarbij de blik op de toekomst.

Het kabinet vindt met de TCI dat de besluitvorming omtrent en de beheersing van grote projecten beter kan en beter moet. Dat trekt het kabinet zich aan en is aanleiding om samen met de Tweede Kamer actief te blijven zoeken naar verbetermogelijkheden.

Ten aanzien van het interne functioneren van de Tweede Kamer heeft het kabinet geen inhoudelijke opvatting, maar stelt vast dat het realiseren van grote projecten voor kabinet en parlement een gemeenschappelijke opgave is die professioneel moet worden opgepakt.

Vanuit deze gemeenschappelijke opgave erkent het kabinet dat er mogelijkheden zijn om in het geval van de grote projecten verbeteringen aan te brengen in de besluitvorming, het contact tussen kabinet en parlement en de beheersing van projecten.

Transparante besluitvorming die moet gebaseerd zijn op goede onderbouwingen en heldere keuzes. Dat is de opgave die het kabinet op zich neemt. De Tweede Kamer moet tijdig en adequaat haar rol kunnen vervullen bij de majeure beleids- en investeringsbeslissingen. Dit alles vanuit een dualistische en controlerende rol voor de Tweede Kamer.

In zijn eerste reactie gaf het kabinet al aan dat het adagium geldt 'het kabinet regeert en het parlement controleert'. Over dit uitgangspunt is door dhr. Tjeenk Willink tijdens de verhoren een heldere uiteenzetting gegeven. Het kabinet wenst aan dit uitgangspunt vast te houden. Alleen zo is er sprake van een duidelijke markering van verantwoordelijkheden en een eenduidige invulling van het begrip 'ministeriële verantwoordelijkheid'. Alleen zo kan de regering verantwoording afleggen en de Tweede Kamer vanuit een dualistische benadering haar controletaak vervullen.

Het kabinet deelt de doelstellingen van de TCI. Zo heeft het kabinet al een groot aantal verbeteringen aangebracht in de wijze waarop de besluitvorming rond grote projecten is ingericht en zij zal daarmee in de toekomst doorgaan. Hierbij moet gedacht worden aan de fase-indeling en de daarbij behorende momenten van besluitvorming. De Tweede Kamer zal eerder in de besluitvorming worden betrokken. Er zal meer aandacht besteed worden aan een heldere discussie over nut en noodzaak van projecten. In de voorbereidingsfase van grote projecten zal het kabinet een structuurvisie opstellen zoals bedoeld in het wetsvoorstel voor de nieuwe Wet ruimtelijke ordening. Deze structuurvisie gaat uit van een integrale benadering. Net als de TCI is het kabinet van mening dat de Tweede Kamer zich expliciet uit dient te spreken over de structuurvisie.

Tevens zal de informatievoorziening en transparantie van de besluitvorming worden verbeterd en zullen er met de Tweede Kamer bindende afspraken gemaakt worden over de wijze waarop de Tweede Kamer periodiek geïnformeerd zal worden. Tenslotte zal het kabinet op een flink aantal punten de aansturing en beheersing van projecten gaan verbeteren.

Hierna worden de diverse thema's zoals aangereikt door de TCI behandeld.

### **Integrale en gefaseerde afweging van projecten**

Het kabinet ondersteunt de denklijn van de TCI van harte dat grote projecten integraal dienen te worden afgewogen en er een heldere prioritering moet zijn gemaakt. Integrale beleidsafweging en prioritering zijn essentieel om de schaarse middelen op de maatschappelijk meest effectieve en efficiënte wijze in te zetten.

De Nota Ruimte vormt het strategisch kader waarbinnen integrale ruimtelijke afwegingen worden gemaakt en waaraan vervolgens projecten en ruimtelijke consequenties worden getoetst. Voor zover het aspecten van mobiliteit betreft worden deze uitgewerkt in de Nota Mobiliteit. Als verbindende schakel tussen de beleidsnota's en besluitvorming over concrete projecten neemt het kabinet het voorstel van de TCI over om in de voorbereidende fase van grote projecten een structuurvisie op te stellen.

Het besluitvormingproces over projecten moet zodanig gefaseerd zijn dat er momenten ontstaan om een beslissing te nemen over het nut en de noodzaak van de met het project te realiseren beleidsdoelstellingen, de mogelijke alternatieven om deze doelstellingen te realiseren, de uiteindelijke oplossingsrichting en wijze van uitvoering en financiering. Bij de discussie over het *nut* (de maatschappelijke waarde) en de *noodzaak* (de urgentie ten opzichte van andere mogelijke bestedingen) van een project (in de voorbereidende fase) en vervolgens bij de keuze voor een oplossing (in de uitwerkingsfase) speelt de maatschappelijke kosten-batenanalyse een belangrijke rol. Daarna dient het project gerealiseerd te worden in overeenstemming met de gemaakte keuzen op een manier waarbij de risico's voor de Staat beheersbaar zijn en tegen een goede prijs/kwaliteitsverhouding. Een eindevaluatie is een logisch sluitstuk, mede met het oog op het borgen van kennis.

Het Kabinet is het eens met de TCI dat deze aanpak ertoe leidt dat de beslissing over het nut en de noodzaak van een groot project expliciet en transparant zal zijn. Daardoor zal echter niet voorkomen kunnen worden dat in een later stadium het nut en/of de noodzaak van een project opnieuw ter discussie kunnen worden gesteld; alleen al vanwege de lange realisatietijd en de regelmatig wisselende omstandigheden is dit min of meer onvermijdelijk, zoals ook de TCI aangeeft.

In concreto onderschrijft het kabinet dan ook het onderdeel van aanbeveling 3 van de TCI om grote project op te knippen in 4 besluitvormingsfasen (voorbereidende fase, uitwerkingsfase, uitvoeringsfase en realisatie/exploitatiefase). Net als de TCI meent het kabinet dat daarbij een aantal belangrijke beslismomenten behoort en dat de Tweede Kamer zo vroeg mogelijk betrokken moet worden bij de besluitvorming over dergelijke projecten. Het kabinet hecht groot belang aan deze besluitvorming onder andere omdat dit meer duidelijkheid moet bieden over de gevolgen van eventuele scopewijzigingen. Per fase dienen voorgestelde scope-wijzigingen afgezet te worden tegen de kosten en de baten.



Wat betreft de te volgen procedures rond infrastructurele projecten verwijst het kabinet naar het geactualiseerde spelregelkader dat van toepassing is op het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT), waarover u in 2004 bent geïnformeerd door de Minister van Verkeer en Waterstaat. In dit verband is ook te wijzen op de leidraad Overzicht Effecten Infrastructuur (OEI). Deze met o.a. het CPB ontwikkelde richtlijn voor een maatschappelijke kosten-batenanalyse voor infrastructurele projecten en een meerwaardetoets voor PPS is (voor grote projecten) nu volledig geïntegreerd in het spelregelkader MIT. Ook de ontwikkelingen rond de Strategische Milieubeoordeling zijn in dit kader relevant. Bovengenoemde elementen zullen onderdeel uitmaken van de structuurvisie (zie hieronder).

Het Toelatingsbesluit markeert als afsluiting van de integrale beleidsafweging en prioritering een belangrijk beslismoment van een groot project. Dit besluit richt de aandacht op de politieke prioriteiten en de oplossingsrichtingen en legitimeert daarmee de inzet van de voor nader onderzoek benodigde inzet van het ambtelijke apparaat. Het is belangrijk dat de Tweede Kamer bij dit beslismoment expliciet betrokken is. Het kabinet is dan ook positief over het voorstel tot introduceren van het Toelatingsbesluit.

### **Structuurvisie**

Het kabinet neemt het voorstel van de TCI over om in de voorbereidende fase voor grote projecten een structuurvisie op te stellen, zoals opgenomen in het wetsvoorstel voor een nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening. De voorgenomen structuurvisie kan een algemeen karakter hebben (een strategische beleidsnota), maar kan ook een bepaald aspect van beleid tot onderwerp hebben. Een structuurvisie over een groot infrastructureel project (of een ander groot ruimtelijk project) behoort tot de laatstgenoemde categorie. In dit kader wordt de structuurvisie gedefinieerd als een beleidsnota over het voornemen om een groot project te realiseren. Een nota die antwoord moet geven op de vraag of het project zinvol is (vaststelling van nut en noodzaak) en binnen welke kaders de uitwerking dient plaats te vinden. Daartoe bevat de structuurvisie een integrale afweging van alle belangen in het licht van de beoogde maatschappelijke doelen.

De voorgenomen structuurvisie moet licht werpen op de probleemstelling, de doelstelling(en) van het project, de mogelijke alternatieven (breed opgevat, dus ook niet-infrastructurele oplossingen) en de samenhang met andere plannen en projecten binnen de ruimtelijke hoofdstructuur en in het betreffende gebied. Deze samenhang is immers mede bepalend voor het maatschappelijk rendement van een project en de ruimtelijke ontwikkeling in het betreffende gebied. In voorkomende gevallen kan het voornemen waarop de structuurvisie zich richt al de vorm hebben van een samenstel van projecten en plannen in een bepaald gebied (bijv. infrastructuur in combinatie met locatieontwikkeling). In dat geval kunnen er in de uitwerkingsfase ook meerdere vervolglijnen zijn.

Redenerend vanuit deze integrale benadering moet een structuurvisie ten minste het volgende bevatten:

- een definitie van het probleem, mede op grond van deugdelijke ramingen/prognoses en de beoogde maatschappelijke doelen waaraan nut en noodzaak worden gekoppeld;
- een verkenning van de mogelijke oplossingen buiten de fysieke sfeer (niet op voorhand naar een project toe redeneren);
- een integraal ruimtelijk ontwerp (niet alleen het betreffende project, maar tevens de aanpalende ruimtelijke ontwikkelingen / projecten die bijdragen aan het maatschappelijk rendement);
- een verkenning / selectie van mogelijke tracé's of locaties (die bij positieve besluitvorming over de structuurvisie in de volgende fase verder uitgewerkt worden);
- een strategische milieubeoordeling (conform de EU-richtlijn over strategische milieubeoordeling);
- een maatschappelijke kosten-baten analyse (kengetallen OEI);
- een financiële paragraaf met de voorgenomen dekking en een verkenning van de mogelijkheden van PPS;
- een beschrijving van het vervolgtraject, met een aanduiding wie waarvoor verantwoordelijk is.

Net als de TCI acht het kabinet het wenselijk dat de Tweede Kamer zich expliciet uitspreekt over de structuurvisie, alvorens de verdere uitwerking door het kabinet ter hand wordt genomen. Met de structuurvisie moet de Tweede Kamer zich een oordeel kunnen vormen over de kwaliteit van de inhoud en het gevolgde proces.

### **Samenwerking tussen de departementen**

Het kabinet staat een nauwere samenwerking voor tussen ministeries in de ruimtelijk-economische sfeer (VROM, V&W, LNV, EZ, Fin) bij de voorbereiding van grote projecten. Al naar gelang de aard van het project of vraagstuk dat onderwerp is van een structuurvisie zal aan die samenwerking gestalte moeten worden gegeven. Het kabinet geeft er de voorkeur aan om van geval tot geval te besluiten welk ministerie het best in staat is om, naast het inbrengen van meer specifieke deskundigheid, de regie over de structuurvisie te voeren. Hierbij is bepalend hoe in een bepaald project of vraagstuk ruimtelijke, economische, mobiliteits-, waterstaatkundige, milieukundige en/of landschappelijke aspecten zich tot elkaar verhouden (zwaartepuntfilosofie). In het wetsvoorstel voor de nieuwe Wro is opgenomen dat de Minister van VROM altijd (mede-) verantwoordelijk is voor de structuurvisie, dit omdat nu eenmaal een ruimtelijke afweging aan de orde is. Het Ministerie van VROM behoort in de voorbereidende fase dus in elk geval bij de nauw samenwerkende departementen.

Deze samenwerking zal naar het oordeel van het kabinet geen regeling moeten vinden in de Tracéwet, omdat de Tracéwet van toepassing is op lijninfrastructuur en grote projecten ook niet-lijninfrastructuur kunnen betreffen.

Het kabinet is voornemens op korte termijn in de richting van de Tweede Kamer met voorstellen te komen over de (juridische) uitwerking van aanbeveling 3. Daarbij zal worden gezien in hoeverre het bovenstaande een wettelijke regeling vereist. Daarbij zal het kabinet aangeven hoe deze zich verhoudt tot bestaande regelingen en het bij de Tweede Kamer aanhangige wetsvoorstel voor een nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening.

### **ICRE en grote projecten**

De aanbevelingen van de TCI ten aanzien van de Interdepartementale Commissie Ruimtelijke Economie (ICRE) raken naar de mening van het kabinet aan een heel wezenlijk punt. De ICRE, maar ook andere ambtelijke adviesorganen, staan als voorportaal primair ten dienste van de besluitvorming in het kabinet. Het past naar de mening van het kabinet niet dat deze voorportalen parallel aan het kabinet en aan de Tweede Kamer adviseren. Dit zou de vorming van beleid en de besluitvorming daarover kunnen verstoren. Zoals eerder in deze brief aangegeven hebben het kabinet en de Tweede Kamer te onderscheiden taken en verantwoordelijkheden. Het kabinet is dan ook van mening dat het wetsvoorstel (aanbeveling 2 van de TCI) over de CoRes vanuit die optiek niet gewenst is.

Vanzelfsprekend heeft het kabinet de taak de uitkomst van zijn besluitvorming tegenover de Tweede Kamer op een transparante wijze te verantwoorden. Naar de Tweede Kamer moeten de gemaakte keuzes goed onderbouwd worden zodat zij haar controlerende rol goed kan vervullen. Het kabinet stelt voor bij structuurvisies de afgeronde adviezen en analyses van planbureaus aan de Tweede Kamer te overleggen. Deze kan zo tot een beter oordeel komen over de kwaliteit van het gevolgde proces en de beleidsmatige inhoud.

Het kabinet is het met de TCI eens dat er ten aanzien van de onderbouwing van de bestemming van de FES-middelen geen enkele onduidelijkheid dient te bestaan. Daartoe stelt het kabinet voor een aantal verbeteringen aan te brengen in de wijze waarop informatie wordt verschaft over de bestemming van FES-middelen. Het FES is echter een verdeelfonds. De beleidsmatige achtergronden van de verschillende projecten dienen daarom vooral verwoord te worden in de afzonderlijke hoofdstukken van de Rijksbegroting. Het kabinet zal er bij de komende begroting op toe zien dat er verbeteringen worden aangebracht in de wijze van presentatie van de FES-middelen. Tevens zal het kabinet meer aandacht besteden aan de wijze waarop de keuze voor clusters van investeringsmaatregelen wordt verwoord. Overigens wordt een overzicht van de globale voortgang van alle uit het Fes gefinancierde projecten eens in de twee jaar aan de Tweede Kamer aangeboden in de zogenaamde monitoringsrapportages.

Een ander verbeterpunt betreft de wijze waarop in de structuurvisie voor zover mogelijk inzicht wordt gegeven in de reservering van de benodigde middelen. Hierbij tekent het kabinet aan dat er op dat moment nog grote onzekerheden kunnen bestaan ten aanzien van de met de verschillende varianten gemoeide kosten.

Evenmin is het in dit stadium mogelijk al uitspraken te doen over eventuele private betrokkenheid. Het kabinet zal in de structuurvisie inzicht geven in de gereserveerde middelen (reguliere begrotingen en FES-begroting) en daarbij een tijdshorizon hanteren die verder reikt dan de gebruikelijke begrotingsperiode.

Tenslotte zal het kabinet in het kader van de Miljoenennota een extra-comptabel overzicht laten opnemen van alle bestaande en geplande grote projecten en de middelen die daarvoor gereserveerd zijn. Een dergelijk overzicht zou ook een langere tijdshorizon moeten hebben dan de reguliere begrotingsperiode.

Het kabinet stelt voor om voor alle ruimtelijk economische uitgaven op dezelfde wijze te behandelen. Dit betekent dat voor alle projecten in het ruimtelijke economische domein dezelfde regels gelden, of ze nu uit FES, Infrastructuurfonds of reguliere begrotingsartikelen worden gefinancierd. Wat de taakverdeling rond de ICRE betreft stelt het kabinet dat de besluitvorming over de verdeling van de FES-middelen een verantwoordelijkheid is van het gehele kabinet. Het kabinet ziet geen aanleiding om wijzigingen aan te brengen in de verantwoordelijkheid voor het dagelijkse beheer van het FES.

Dit brengt het kabinet op de aanbevelingen van de TCI voor de criteria die van toepassing zijn bij de bepaling van een groot project:

- 1 Een niet-routinematige, unieke, grootschalige en in de tijd begrensde activiteit;
- 2 Verantwoordelijkheid ligt bij het Rijk;
- 3 Substantiële financiële consequenties (minimaal € 0,5 mlrd. voor het Rijk)
- 4 Belangrijke gevolgen voor de maatschappij, publieke sector en/of bedrijfsleven.

Het kabinet deelt het belang van de criteria maar vindt dat het in alle gevallen maatwerk moet zijn. Per geval zal, in overleg met de Tweede Kamer, moeten worden gezien of een project de status van groot project dient te krijgen. Zoals eerder aangegeven bepleit het kabinet een integrale afweging van projecten. Om de integrale afweging te bevorderen dienen ook kleinere en andersoortige economische structuurversterkende investeringen, zoals in kennis, uit het FES gefinancierd te worden.

Ook zijn er projecten die niet uit het FES gefinancierd worden zoals de Zuiderzeelijn en bijvoorbeeld grote materieelprojecten van Defensie. Voor deze materieelprojecten bestaat een met de Tweede Kamer afgestemde regeling. Deze regeling wordt binnenkort geëvalueerd. De Tweede Kamer wordt hierover in de loop van dit jaar ingelicht.

Door een strikte getalsmatige en inhoudelijke scheiding aan te brengen wordt afbreuk gedaan aan de integrale prioriteitsstelling van projecten die de economische structuur versterken en van nationaal belang zijn. Het kabinet kiest voor een bredere toepassing van het Fonds Economische Structuurversterking en wil dit niet beperken tot alleen fysieke projecten. Het kabinet kan dan ook niet instemmen met het voorstel van de TCI voor de zogenaamde wet FoRes (aanbeveling 2 TCI).

## **Informatievoorziening aan de Tweede Kamer**

### *Aanpassing Procedureregeling Grote Projecten*

In het algemeen spreekt het kabinet de verwachting uit dat de periodieke besprekingen van de grote projecten in de Tweede Kamer zich vooral zullen richten op de voorliggende rapportages, waarbij natuurlijk de actualiteit niet uit het oog verloren zal worden. Het kabinet deelt voorts de constatering van de TCI dat het verloop van de Algemene Overleggen voor verbetering vatbaar is, en wil daar graag met de Tweede Kamer verder over praten.

De informatie van kabinet aan Tweede Kamer dient aan te sluiten op de belangrijke beslismomenten en zich te richten op de hoofdlijnen. De TCI doet daartoe via de proeve van de Procedure- en Informatieregeling Grote Projecten (aanbeveling 1 van de TCI) een aantal goede aanbevelingen. Het kabinet onderschrijft de gedachte van een zogenaamd 'Start Algemeen Overleg' en vindt het een goede zaak dat de wederzijdse afspraken in een Protocol worden vastgelegd. Het kabinet is het eens met de TCI dat de voortgangsrapportages zich dienen te richten op de viereenheid scope, tijdsplanning, financiën en risico's. Daarbij moet de nadruk gelegd worden op afwijkingen van de genomen beslissingen aan de hand van deze viereenheid. Zo kan de hoeveelheid informatie worden beperkt. Het kabinet wil graag in overleg met de Tweede Kamer treden om de technische uitwerking van de aangepaste procedureregeling ter hand te nemen.

### *Contacten met ambtenaren*

In de beantwoording van de kamervragen is het kabinet al ingegaan op de aanbevelingen over contacten tussen Tweede-Kamerleden en ambtenaren in relatie tot de ministeriële verantwoordelijkheid. In deze reactie volstaat het kabinet met het volgende. Het kabinet deelt de opvatting van de TCI dat het de informatievoorziening ten goede kan komen als deskundige ambtenaren in een rechtstreeks contact feitelijke informatie verstrekken aan de Tweede Kamer. De aanwijzingen inzake externe contacten maken dit ook mogelijk. Het kabinet wil daarom niet krampachtig omgaan met contacten tussen Kamerleden en ambtenaren gericht op het verstrekken van feitelijke informatie en ziet mogelijkheden voor deelname van ambtenaren aan hoorzittingen. Het kabinet voelt er echter niet voor, zoals in aanbeveling 10 wordt voorgesteld, om het horen van ambtenaren zonder tussenkomst van een minister mogelijk te maken. Wijziging van de aanwijzingen, zoals voorgesteld in aanbeveling 4 van de TCI vindt het kabinet ongewenst.

### *Informatieplicht*

De TCI stelt in aanbeveling 5 voor een parlementscommissie in te stellen die onderzoek zou kunnen doen naar de wijze waarop de informatieplicht van het kabinet aan het parlement is verankerd. Zonder dat het kabinet wil vooruit lopen op de conclusies van een dergelijke commissie wil het zijn zienswijze hierover met de Tweede Kamer delen in het verlengde van de notitie die de toenmalige minister van BZK aan de Tweede Kamer zond over de reikwijdte van artikel 68 van de Grondwet (Tweede Kamer 2001-2002, 28362, nr. 2).

Het kabinet is van mening dat de *passieve informatieplicht* afdoende is geregeld in artikel 68 van de Grondwet. Vanzelfsprekend is het belangrijk is dat ministers de Tweede Kamer ruimhartig informeren, zodat zij haar taak goed kan uitoefenen.

Als de Tweede Kamer van opvatting is dat informatie waarom wordt gevraagd niet of niet voldoende wordt verstrekt, dan dient hierover discussie plaats te vinden.

De actieve informatieplicht (actieve connotatie) is weliswaar niet geregeld in de Grondwet, maar bestaat wel. Deze moet in het licht van de vertrouwensregel worden gezien welke voortvloeit uit artikel 42 van de Grondwet. Zonder een actieve informatieplicht kan deze regel niet functioneren. Het kabinet ziet geen aanleiding de plicht te codificeren. Codificatie in de Grondwet als zodanig leidt niet tot verstrekking van meer of andere informatie of tot een andere staatsrechtelijke verhouding tussen Tweede Kamer en regering. Wel kan codificatie leiden tot nieuwe vragen over de precieze reikwijdte.

#### *Toegankelijkheid planbureaus*

In aanbeveling 9 wordt gepleit voor een gelijkwaardige toegang tot de planbureaus voor kabinet en Tweede Kamer. Het kabinet merkt op dat de planbureaus weliswaar een bijzondere taak hebben maar formeel onderdeel uitmaken van de ministeries. Hun activiteiten vallen daarmee onder de ministeriële verantwoordelijkheid. Dat geldt ook voor het CPB. Het gegeven van de ministeriële verantwoordelijkheid doet overigens niets af aan de rol van de planbureaus om inhoudelijk onpartijdige analyses te verrichten. Het kabinet heeft baat bij zakelijke, onpartijdige informatievoorziening teneinde verantwoorde beleidskeuzes te kunnen maken.

Verzoeken van derden om analyses en onderzoeken worden via de verantwoordelijke minister geleid en in de praktijk worden verzoeken van de Tweede Kamer ingewilligd. Het is aan de verantwoordelijke minister om te bewaken hoe de capaciteit van de planbureaus wordt benut. Het kabinet ziet in de huidige praktijk in combinatie met zijn uitdrukkelijke toezegging dat ruimhartig met verzoeken van de Tweede Kamer zal blijven worden omgegaan, geen aanleiding die taken te wijzigen. Zoals eerder in deze brief aangegeven zullen in het kader van de besluitvorming over structuurvisies de afgeronde adviezen van de planbureaus aan de Tweede Kamer worden overlegd.

#### *Adviesdienst Verkeer en Vervoer*

De TCI stel voor om de Adviesdienst Verkeer en Vervoer (AVV) een planbureaustatus te geven, wellicht door samenvoeging met het Ruimtelijk Planbureau.

Het kabinet realiseert zich dat de onafhankelijke 'planbureaufunctie' ten behoeve van VenW, mede in het licht van leerervaringen die zijn opgedaan met de grote projecten en de voorbereiding van de Nota Mobiliteit, versterking behoeft. Het werkpakket van de AVV bestaat overigens slechts voor een beperkt deel uit taken die als "planbureautaken" kunnen worden gedefinieerd. AVV heeft hierbij thans geen onafhankelijke positie.

Het kabinet wil deze taken op het terrein van VenW de komende jaren steviger neerzetten en verder ontwikkelen. In eerste instantie wordt deze taken verder ontwikkeld en uitgebouwd binnen het departement. De Tweede Kamer zal hierover nog voor de zomer worden geïnformeerd. Daarbij zal ook worden aangegeven welke mogelijkheden er voor de Tweede Kamer zijn om onderzoeken door deze eenheid te laten uitvoeren en wat de relatie is met de reeds bestaande planbureaus. Wanneer deze functie sterk genoeg ontwikkeld is zal, mede in relatie tot de resultaten van het Project Andere Overheid, de samenvoeging met andere planbureaus worden bezien.

## Contractering en PPS

De TCI laat een negatief beeld zien van de wijze waarop aan de private financiering en de mogelijke privatisering van de Betuweroute en HSL-Zuid is gewerkt. Het kabinet is van mening dat de TCI zich bij haar constatering over Publiek Private Samenwerking (PPS) voor een deel baseert op het beeld dat er tot eind jaren negentig binnen de rijksoverheid niet systematisch werd gewerkt aan het slagen van PPS. Het kabinet is van mening dat de ontwikkelingen met betrekking tot PPS verder zijn dan geschetst in het rapport van de TCI.

PPS is duidelijk in beeld als uitvoeringinstrument en de eerste PPS-projecten zijn succesvol afgerond. Zoals aangekondigd in de brief «Kiezen voor Groei»<sup>1</sup> heeft PPS een prominente plaats gekregen in de verschenen nota's Ruimte en Mobiliteit en zal PPS een belangrijke rol spelen bij het realiseren van de ambities van dit kabinet.

Het kabinet is zich er daarnaast van bewust dat de toepassing van PPS nog te incidenteel is, zoals ook in de nota Mobiliteit geconstateerd wordt. De uitdaging voor komende jaren is te komen tot een structurele toepassing van PPS. Om dit te bewerkstelligen heeft het kabinet afgelopen periode een aantal belemmeringen aangepakt. Het betrof belemmeringen op het gebied van voorbereidings- en transactiekosten, het noodzakelijke institutionele kader en het ontbreken van een afdoende projectenstroom.

Met het oog op het verlagen van de transactiekosten komt er op korte termijn een DBFM-handboek beschikbaar, inclusief risicoparagraaf, en voor de zomer een standaardcontract voor wegen. Aan een standaardcontract voor scholen en voor Rijksgebouwen wordt gewerkt. Onder meer is afgesproken dat bij de budgettering meer aandacht zal worden gegeven aan de beheers- en onderhoudskosten (life cycle costing). Voorts is het rapport 'Risicowaardering bij publieke investeringsprojecten' opgesteld met bijbehorende methode van risico-opslag en -waardering.

Het kabinet wijst op het per 1-1-2005 ingevoerde bedrijfseconomische afwegingskader (Public Private Comparator-toets) bij investeringen in infrastructuur (boven de € 112,5 mln.) en bij investeringen in Rijksgebouwen (boven de € 25 mln.). Het is de bedoeling om dit afwegingskader onderdeel te laten zijn van de normale planning & control-cyclus en te verankeren in de reguliere afwegings- en besluitvormingsprocedures. In het recentelijke AO over PPS hebben de ministers van Financien en Verkeer & Waterstaat toegezegd in de toekomstige voortgangsrapportages-pps te rapporteren over de opgestelde PPC's, de uitkomsten daarvan en de besluitvorming daarover. Naar verwachting zal de toepassing van PPS hiermee een impuls krijgen.

Er zijn verschillende initiatieven genomen en op veel terreinen wordt gewerkt aan het oplossen van de knelpunten bij de toepassing in de integrale gebiedsontwikkeling en bij de toepassing van PPS bij de uitvoering van projecten.

---

<sup>1</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 286, nr. 1.

Er is het nodige in beweging gezet, zowel wat betreft het creëren van institutionele kaders als het ontwikkelen van beleids- c.q. spelregelkaders en instrumenten. Bij een aantal grote projecten, zoals Groningen Meerstad en Amsterdam Zuidas wordt dit nieuwe instrumentarium ook daadwerkelijk ingezet. Een meer bedrijfseconomische benadering waarbij optimalisatie van opbrengstpotentie wordt nagestreefd is hiermee daadwerkelijk in gang gezet.

Met dit alles wenst het kabinet te bereiken dat PPS daadwerkelijk een vast onderdeel vormt van de gereedschapskist van departementen om beleidsdoelstellingen te realiseren.

Het kabinet is er geen voorstander van het Kenniscentrum PPS over te hevelen naar het Ministerie van Economische Zaken. Wel is het kabinet er van doordrongen dat het nu zaak is dat PPS *“van de vakdepartementen zelf wordt”*. Niet een specialisme dat buiten het vakdepartement is belegd, of een specialisme dat keer op keer met veel externe adviseurs wordt bemand. Waar het Kenniscentrum PPS de afgelopen jaren het voortouw nam, zullen andere departementen het stokje over dienen te nemen.

Dat gaat niet vanzelf. Goede mensen zijn schaars, en dat betekent dat er veel moet gebeuren om continuïteit te brengen in de kennis die aan de kant van de overheid aan de onderhandelingstafel zit. Bijvoorbeeld bij de uitvoering van de meerwaardetoets, de Publiek Private Comparator (PPC). Maar ook bij realisatie en het beheer van een groeiend aantal PPS-projecten. Contractmanagement zal een steeds belangrijker specialisme worden.

De uitdaging voor het kabinet zal de komende twee jaar liggen bij het goed vastleggen van de kennis en ervaring met PPS. En het opzetten van een structuur waarin er prikkels zijn om die kennis ook op peil te houden en toe te passen. Om van elkaar te leren en de kwaliteit van de PPS contracten te verbeteren zal daarom tussen de vakdepartementen uitwisseling tot stand moeten komen. Uitwisseling van kennis maar ook van ervaring. Financiën heeft hierin een leidende rol. Niet in het minste omdat Financiën het oudste PPS Kenniscentrum herbergt. Maar ook omdat Financiën zich voorstaat op een doelmatige besteding van publieke middelen. En zeer zeker omdat Financiën streeft naar een doelmatiger activabeheer. En het goed nadenken over de vormgeving van investeringen is dan ook een kerntaak van het departement van Financiën.

### ***Accountantscontrole op grote projecten***

In het TCI-rapport worden conclusies getrokken over de rol van de departementale accountantsdienst. Deze conclusies hebben betrekking op de door de TCI gesuggereerde beïnvloeding van de accountantsrapporten door de top van departementen. Het kabinet wijst erop dat er bij de totstandkoming van elk accountantsrapport altijd sprake is van hoor- en wederhoor. Dit is onderdeel van de standaardprocedure waarbij (in het geval van grote projecten), alvorens het accountantsrapport wordt uitgebracht, de bevindingen van de accountant met de verantwoordelijke minister worden besproken.



De accountant toetst vervolgens de (eventuele) opmerkingen van de verantwoordelijke minister aan zijn bevindingen en komt zo tot een gewogen zelfstandig oordeel.

Het kabinet erkent dat de onafhankelijkheid van de accountant cruciaal is voor het bieden van voldoende waarborg. Het kabinet wilde daarom al mede naar aanleiding van de nieuwe Wet Toezicht Accountantsorganisaties in het Taakbesluit DAD enige maatregelen opnemen ter versterking van de onafhankelijke positie. Een belangrijke maatregel is o.a. het sanctie- en ontslagverbod van de directeur van de Departementale Auditdienst (DAD). Dit is alleen mogelijk met goedkeuring van de minister van Financiën. Om de onafhankelijkheid te borgen wordt daarnaast de mogelijkheid bezien om de accountantscontrole bij grote projecten in de vorm van een "joint audit" van twee DAD's te laten uitvoeren. In dat geval wordt per groot project een controleteam samengesteld, bestaande uit auditors van de desbetreffende DAD en uit auditors van een andere DAD. Dit controleteam staat onder gemeenschappelijke leiding en verantwoordelijkheid van de directeur van de desbetreffende DAD en de directeur van een andere DAD. Deze maatregel neemt het spanningsveld weg, dat de hiërarchische ondergeschiktheid van een auditdienst aan de leiding van een ministerie over wiens handelen zij moet oordelen met zich meebrengt. De inzet van een tweede auditdienst bij de accountantscontrole bij een groot project zou in het gezamenlijk overleg van de Secretarissen-Generaal (SG-beraad) kunnen worden vastgesteld.

Naast deze organisatorische aanpassing is een nadere precisering van de reikwijdte van de accountantscontrole in het kader van de grote projectenregeling eveneens van belang

### **Cultuur en projectmanagement VenW**

De TCI uit zich bijzonder kritisch over de rol die het Ministerie van Verkeer en Waterstaat in het verleden heeft gespeeld. De TCI meent dat het departement niet als een 'departement van algemeen bestuur' heeft gehandeld. Wanneer het kabinet kijkt naar de feitenreconstructies van Betuweroute en HSL-Zuid komt ook het kabinet tot de conclusie dat de interne en externe besluitvorming rond deze projecten beter had moeten. Er zijn zaken voorgevallen waar lessen uit zijn getrokken.

Het kabinet is evenwel van mening dat het Ministerie van Verkeer en Waterstaat een belangrijke rol dient te behouden in zowel de besluitvormingsfase als de uitvoeringsfase van grote projecten.

Bij het aantreden van dit kabinet heeft de Minister van VenW aangekondigd op een aantal vlakken wijzigingen te gaan doorvoeren binnen het departement. Daarvan zijn inmiddels de resultaten zichtbaar geworden.

De oriëntatie van het departement moet verbeterd worden. In de veranderingen die hiertoe in gang zijn gezet worden doelen en streefbeelden beschreven die in 2008 bereikt moeten zijn. Doelen die passen bij een professionelere organisatie in het kader van een veranderende overheid. V&W kan en is, als departement van algemeen bestuur, op weg een departement te worden dat de buitenwereld systematisch binnenlaat en adequaat bedient. Deze oriëntatie op de buitenwereld vormt een leidend thema.

Daarmee onderkent het kabinet dat het beeld dat de buitenwereld heeft van V&W beter moet worden. Ook de samenwerking met andere departementen moet beter.

Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat voert een actief beleid om tot verbetering in de projectbeheersing te komen. Zo wordt er sinds voorjaar 2004 met een heldere verantwoordelijkheidsstructuur gewerkt bij de aansturing van grote projecten. In deze structuur is per project één DG verantwoordelijk voor het mobiliseren van kennis en processen bij de aansturing van een project, ook als daar meerdere dienstonderdelen bij betrokken zijn. Een belangrijke les van HSL-Zuid en Betuweroute is dat raakvlakken tussen projectonderdelen goed gemanaged moeten worden. Doel is zo te komen tot één aanspreekpunt en zo de aansturing en coördinatie binnen het departement te versterken.

In de zomer van 2004 heeft het departement het initiatief genomen tot een zelfevaluatieonderzoek gericht op de interne beeldvorming over projectaansturing en –beheersing van de 7 grote projecten van VenW: Betuweroute, HSL-Zuid, Maaswerken, Project Mainport Rotterdam, Zuiderzeelijn, Ruimte voor de Rivier en Geluidsisolatie Schiphol. De bedoeling van het onderzoek, onder leiding van Deloitte, was over de projecten heen te kijken naar leerervaringen en verbeterpunten. Het onderzoek constateerde dat er binnen VenW een duidelijk commitment bestaat ten aanzien van de kwaliteit, bereidheid en wens tot leren/verbeteren.

Het kabinet is van plan de lijn die is ingezet met de brief van 25 augustus 2003 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28645, nr. 7) voort te zetten. Hierin werd uiteengezet welke leerervaringen V&W heeft opgedaan bij de grote projecten. Het kabinet maakt graag gebruik van de door de TCI gedane bevindingen. Op basis van deze lessen is reeds een aantal acties ondernomen of worden in gang gezet. De concrete beschrijving van de onderwerpen projectorganisatie, projectbeheersing en risicomanagement zal plaatsvinden door aanpassing en actualisatie van de nu gebruikte V&W beheersmodellen. Het kabinet voelt zich hierin gesterkt door het positieve oordeel en constructieve aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer in 2002 en 2003 inzake het beheersmodel grote projecten.

Het kabinet is verheugd dat de TCI positief oordeelt over de aandacht die inmiddels wordt besteed aan het permanent inventariseren, monitoren, waarderen en beheersen van risico's in de uitvoeringsfase en de wijze waarop de Tweede Kamer hierover wordt geïnformeerd. Na de overdracht van de aanleg van de HSL-Zuid en Betuweroute naar Rijkswaterstaat zijn begin 2002 integrale en kwantitatieve risicoanalyses uitgevoerd. De daarop volgende versterking van het risicomanagement bij de HSL-Zuid en de Betuweroute heeft geleid tot een zeer actieve risicobeheersing. Mede naar aanleiding van de motie Duyvendak van november 2003 (kamerstuk 29 200 XII, nr.46) wordt in de halfjaarlijkse voortgangsrapportages aan de Tweede Kamer een actueel overzicht gegeven van de gesignaleerde risico's, ook als deze zich nog in een vroeg stadium bevinden en slechts kwalitatief kunnen worden benoemd.

Het kabinet constateert dat er op het terrein van de projectbeheersing nog een aantal opgaven ligt. In het recente verleden zijn vooral veel verbeteringen aangebracht in de wijze waarop de uitvoeringsfase van projecten wordt ingericht. Op grond van de ervaringen die Verkeer en Waterstaat heeft opgedaan bij grote projecten en van de aanbevelingen van de TCI is het evident dat in de besluitvormingsfase van een groot project meer aandacht moet worden besteed aan de projectorganisatie en aan de inzet van professionele projectbeheersingsmethoden. Immers: een goede inrichting van de besluitvormingsfasen van een project is een voorwaarde om te komen tot een overzichtelijke en goed beheerste uitvoeringsfase.

Dit betekent dat er, meer dan voorheen, met de lessen uit de uitvoeringsfase in het achterhoofd, verbeteringen zullen worden doorgevoerd in projectaansturing en –beheersing, waarbij een sterke nadruk op risicomangement zal komen te liggen. Dit vergt dat er door het departement nieuwe kaders en instrumenten moeten worden opgesteld die in de besluitvormingsfase toegepast kunnen worden. Ook zal daarin naar een vergaande uniformering gestreefd moeten worden.

In de uitvoering bij zowel Betuweroute als HSL is veel kennis opgedaan bij het signaleren en managen van risico's. De afgelopen jaren is reeds een begin gemaakt om het risicomangement zowel in de besluitvormingsfase als in de uitvoeringsfase goed te verankeren in andere projectorganisaties. Concreet:

- bij de Maaswerken is voor het nemen van het tracébesluit op basis van een risicoanalyse een voorziening getroffen voor de benoemde risico's. Het besluit is genomen mede op basis van een zo concreet mogelijk beeld van de risico's;
- bij Ruimte voor de Rivier is reeds bij het prille begin van de PKB een eerste risicoanalyse uitgevoerd. Hier wordt vanaf de start actief gewerkt aan de implementatie van risicomangement zodat bij PKB deel 1 reeds een extern geauditte kwantitatieve risicoanalyse aanwezig is die geactualiseerd zal worden voorafgaand aan het kabinetsstandpunt in PKB- deel 3;
- bij het Project Mainport Rotterdam (PMR) is voorafgaand aan besluitvorming over de rijksbijdrage aan de uitvoering van PMR in 2003 een eerste audit op de kostenraming van de landaanwinning uitgevoerd door Horvat & Partners. Deze analyse heeft geresulteerd in een indicatieve totaalraming met bijbehorende onzekerheidsmarge. Mede op basis hiervan heeft het kabinet eind december 2003 de maximale rijksbijdrage vastgesteld, inclusief een post onvoorzien. Op basis hiervan zal bij het nemen van het besluit tot uitvoering alsnog een volledig en geaudit risicoprofiel beschikbaar zijn.
- Bij de Zuiderzeelijn zijn in 2004 de risico's gekwantificeerd en meegenomen in de voorbereiding van de aanvankelijk geplande prijsvraag.

Binnen Verkeer en Waterstaat zullen met name nieuwe zaken in gang gezet worden ter verbetering van de projectbeheersing van projecten in de besluitvormingsfase.

- In de besluitvormingsfase moet voorafgaand aan de besluitvormingsmomenten een kwantitatieve risicoanalyse worden gedaan, afgesloten met een statistische bewerking, vergelijkbaar met de nu gehanteerde Monte Carlo-analyse.
- De resultaten van de risicoanalyse worden geïntegreerd in de ramingen. Het bedrag voor de post onvoorzien dient mede hierop te worden gebaseerd.
- De risicoanalyses en ramingen worden geaudit.

- In de besluitvormende stukken wordt tevens aangegeven welke onzekerheidsmarges er zijn en welke risico's bepalend zijn bij de vaststelling van de bandbreedte.
- Na het Tracébesluit worden bij de verdere detaillering van het ontwerp kwantitatieve risicoanalyses opgesteld afgesloten met een statische bewerking (zoals de Monte Carlo-analyse). De resultaten worden verwerkt in de raming.

Deze keuze van het kabinet betekent dat voor de grote projecten die nog in de planfase verkeren (PMR, Zuiderzeelijn en Ruimte voor de Rivier) nog eens langs de lat van de nieuwe procedureregeling grote projecten worden gelegd en dat op basis van huidige inzichten een integrale kwantitatieve risicoanalyse zal worden uitgevoerd.

Het kabinet is het in zijn algemeenheid eens met de opmerking van de TCI dat prikkels nodig zijn om de kwaliteit en de transparantie van de informatievoorziening te verbeteren. Voor de planvorming en uitvoering van grote infrastructurele projecten denkt het kabinet deze prikkels in te bouwen door:

- Intern in het departement checks & balances te creëren door heldere verdeling van rollen tussen de controlfunctie, beleidsdirecties en de uitvoeringsorganisaties;
- het onafhankelijk laten toetsen van aannames en geraamde kosten en baten in de besluitvormingsfase, bijvoorbeeld door het CPB;
- het laten uitvoeren van audits op het gebied van scope, planning, financiën en risico's bij besluitvormingsmomenten.
- goede invulling van de financiële functie op managementniveau van projectorganisaties;
- openheid te creëren over risico's; bespreken van risico's en beheersmaatregelen zijn primair onderdeel van de aansturing en verantwoording van een project.
- sturing te richten op afwijkingen van de voorgenomen scope, planning en de daaruit voortvloeiende financiën en risico's;
- zwaarder aanzetten van de periodieke onafhankelijke toetsing van de kwaliteit en volledigheid van de informatievoorziening door de accountant.

Het kabinet neemt aanbeveling 6 van de TCI over om over een aantal van de hierboven genoemde zaken een beleidsnota op te stellen. Het kabinet neemt zich voor om deze "Beleidsnota Beheer Grote Projecten" na de zomer aan de Tweede Kamer voor te leggen.

### **Zuiderzeelijn**

Het kabinet heeft kennis genomen van de bevindingen van de TCI over de Zuiderzeelijn. Net als de TCI is het kabinet van mening dat de Zuiderzeelijn een logische eerste toepassing is van het toetsingskader. Op die manier kan voor de Zuiderzeelijn nog verdere lering worden getrokken uit de eerdere grote projecten. Het toetskader zal van toepassing zijn op de besluitvorming over de Zuiderzeelijn.

Het kabinet stelt voor om voor de Zuiderzeelijn een vervolgproces in te zetten dat gericht is op zorgvuldige besluitvorming in 2006 in samenhang met het Noordvleugelprogramma. In dit vervolgproces zal een structuurvisie worden opgesteld zoals bedoeld in de wijziging van de Wet RO op basis waarvan een hernieuwde, geactualiseerde nut- en noodzaakdiscussie kan worden gevoerd.

Deze structuurvisie zal enerzijds de inhoudelijke elementen bevatten die nodig zijn om het maatschappelijk rendement vast te kunnen stellen en anderzijds tot stand komen in een proces waarin alle relevante partijen worden betrokken.

Het kabinet zal op korte termijn een uitgewerkt 'spoorboekje' opstellen. Dit zal duidelijkheid geven over de onderdelen van het vervolgproces en de betrokkenheid en rol van alle partijen. Belangrijke aandachtspunten bij de uitwerking van het spoorboekje zijn:

- de wijze waarop de markt wordt betrokken. Hierbij zal het kabinet afzien van een prijsvraag (als eerste stap van een aanbesteding). Wel wordt onderzocht welke vorm van marktverkenning beantwoordt aan het doel robuuste informatie over kosten en opbrengsten te verkrijgen (ten behoeve van de KBA) en zicht te geven op private financiële bijdragen en PPS-mogelijkheden. De betrokkenheid van de markt zal geen onomkeerbaar proces mogen zijn.
- de wijze waarop decentrale overheden worden betrokken. Het kabinet hecht eraan in het vervolgproces grote zorgvuldigheid te betrachten tegenover de bestuurlijke partners. Bij het betrekken van de decentrale overheden geldt dat een goed nut en noodzaakproces voorop staat en dat afspraken niet verplichtend kunnen zijn voorbij het beslismoment in 2006.

## **Conclusie**

Uit het rapport van de TCI blijkt de enorme complexiteit die gepaard gaat met het voorbereiden en uitvoeren van grote projecten als Betuweroute en HSL-Zuid. Complexiteit op allerlei vlakken: bestuurlijk, politiek, technisch, economisch, financieel, juridisch en niet in de laatste plaats complex vanwege de impact op de direct betrokkenen.

Bij deze complexiteit moet ook nog het unieke karakter van ieder project op zich in aanmerking worden genomen. Het kabinet gaat deze uitdagingen niet uit de weg.

In haar reconstructie heeft de TCI kritiek op de destijds genomen besluiten en gemaakte keuzes. Een dergelijke benadering past, gezien de opdracht van de TCI, bij een feitenreconstructie en kan behulpzaam zijn bij het formuleren van lessen voor de toekomst. Zo komt de TCI op een aantal punten tot de conclusie dat de Tweede Kamer te laat of onvolledig is geïnformeerd.

Het kabinet is met de TCI van mening dat in een aantal gevallen de informatievoorziening tekort is geschoten. Samen met de Tweede Kamer wil het kabinet werken aan een verbetering van de informatievoorziening.

Concluderend stelt het kabinet vast dat het rapport van de TCI veel waardevolle aanbevelingen bevat. Samen met de Tweede Kamer moet gewerkt worden aan een betere besluitvorming over de grote projecten. De lessen die uit het TCI-rapport naar voren komen worden door het kabinet zeer ter harte genomen.

Op een aantal punten geeft het kabinet de voorkeur aan andere instrumenten dan die uit de aanbevelingen van de TCI, maar dat neemt niet weg dat het kabinet de onderliggende gedachte van het rapport omarmt: hoe te komen tot een beter samenspel tussen kabinet en Tweede Kamer waar het grote projecten aangaat.

Het kabinet ondersteunt de denklijn van de TCI van harte dat grote projecten integraal dienen te worden afgewogen.

Tevens deelt het kabinet de aanbevelingen om te komen tot een heldere fasering van projecten met duidelijke beslismomenten en volgt daarbij de vier projectfasen die de TCI heeft voorgesteld. Bij deze fasen past een expliciete betrokkenheid van de Tweede Kamer met beslismomenten: doorgaan of niet doorgaan. In de voorbereidende fase van projecten zal het kabinet een structuurvisie opstellen. Net als de TCI acht het kabinet het wenselijk dat de Tweede Kamer zich expliciet uitspreekt over de structuurvisie.

Het kabinet kiest voor een brede toepassing van het FES-fonds en wil dit niet beperken tot alleen de fysieke, ruimtelijke projecten. Het kabinet zal er bij de komende begroting op toe zien dat er verbeteringen worden aangebracht in de wijze waarop de FES-gelden in de begroting worden gepresenteerd. Tevens zal het kabinet meer aandacht besteden aan de wijze waarop de keuze voor clusters van investeringsmaatregelen wordt verwoord.

Wat de status van grote projecten betreft merkt het kabinet op dat de criteria die door de TCI worden aangedragen zeker goed bruikbaar zijn, maar dat per geval in overleg met de Tweede Kamer moet worden bezien of een project de status van groot project dient te krijgen. Dit zal maatwerk moeten zijn.

Wat de informatievoorziening aan de Tweede Kamer betreft schaaft het kabinet zich achter het voorliggende voorstel voor een aanpassing van de huidige procedureregeling. Heldere afspraken bij het begin van een project komen de informatie-uitwisseling ten goede. In de informatie-uitwisseling past het naar de mening van het kabinet om meer dan voorheen door ambtenaren een rechtstreekse bijdrage te laten leveren aan hoorzittingen in de Tweede Kamer, dit met inachtneming van de ministeriële verantwoordelijkheid.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT

Karla Peijs