

### 3 HET KABINET OPNIEUW AAN ZET (1992–1996)

#### 3.1 Inleiding

In hoofdstuk 1 is uiteengezet hoe de HSL-Zuid in Nederland op de politieke agenda komt. Dit leidt in 1991 tot het uitbrengen van een HSL-nota. Deze HSL-nota gaat echter aan kritiek ten onder. Het kabinet is dan opnieuw aan zet en start een nieuwe PKB-procedure. Ditmaal wordt de zaak grondiger aangepakt. In dit hoofdstuk wordt de besluitvorming behandeld die geleid heeft tot een nieuw voorstel van het kabinet aan de Tweede Kamer. Deze periode loopt van begin 1992, wanneer het kabinet besluit een nieuwe PKB-procedure te starten, tot mei 1996, wanneer het kabinet haar besluit (deel 3 van de PKB) naar de Tweede Kamer stuurt.

Dit hoofdstuk start met de voorbereiding van de zogenaamde «Nieuwe HSL-nota» (1992–1994). Deze uitvoerige kabinetsnota, die in maart 1994 verschijnt, betekent de start van een nieuwe PKB-procedure. Daarna volgt de periode tussen het *kabinetsvoornemen* (PKB deel 1) en het *kabinetsbesluit* (PKB deel 3). In deze periode (1994–1996) vinden de activiteiten plaats die inherent zijn aan een PKB-procedure: voorlichting, inspraak, onderzoek en bestuurlijk overleg, resulterend in PKB deel 2. Het zal lang duren alvorens PKB deel 3 verschijnt, met name omdat er met België lange tijd geen overeenstemming bereikt kan worden over het te volgen tracé. Hierdoor is relatief veel tijd beschikbaar voor bestuurlijk overleg met gemeenten en provincies en het doen van nader onderzoek, zoals het uitwerken van de Bos-variant die in de inspraak naar voren is gekomen. Dit hoofdstuk wordt besloten met de besluitvorming in het kabinet in het voorjaar van 1996. Het kabinet moet dan komen tot een definitieve tracékeuze en besluit dan onder meer tot de aanleg van een geboorde tunnel onder het Groene Hart.

#### 3.2 De nieuwe HSL-Nota (1994)

In hoofdstuk 1 is geschetst dat de HSL-nota uit 1991 niet goed ontvangen wordt. Als gevolg van maatschappelijk verzet in de inspraak en het pleidooi van de adviesraden om aanvullende informatie te verzamelen, besluiten de ministers van Verkeer en Waterstaat en VROM de PKB-procedure op te schorten en het project eerst nader uit te werken in een nieuwe HSL-nota. De onderbouwing van deze nieuwe PKB wordt grondig aangepakt en zal uiteindelijk resulteren in 23 deelrapporten.

##### *De periode 1992–1994*

De periode 1992–1994 is een rustige periode voor de Tweede Kamer als het om de HSL-Zuid gaat. Achter de schermen wordt gewerkt aan een nieuwe nota. Een aparte projectorganisatie wordt opgezet. Ook wordt een communicatieplan opgesteld. Daarmee wil het ministerie door middel van voorlichting doelbewust relevante doelgroepen (zoals Tweede Kamerleden, maatschappelijke organisaties, burgers en medeoverheden) van het nut van de HSL overtuigen.<sup>45</sup> Tegelijkertijd wordt de interne informatievoorziening inzake de HSL gestructureerd. Voortaan ontvangt de minister maandelijks een interne voortgangsrapportage over het project. Los van de voorbereiding van de nieuwe PKB speelt het HSL-dossier in 1993 ook voor de Tweede Kamer vroegtijdig op, als een besluit genomen moet worden over de Nederlandse betrokkenheid bij de bestelling van hogesnelheidstreinen.

<sup>45</sup> Nota aan de Minister van Verkeer en Waterstaat, d.d. 28-11-1991, kenmerk: DGV/PB-HSL/91-28.

#### **Bestelling TGV's**

Begin 1993 staat het ministerie van Verkeer en Waterstaat voor een dilemma; de NS wil samen met de Belgische en Franse spoorwegen een bestelling plaatsen voor de eerste TGV-treinen, om deze vanaf 1996 in te kunnen zetten op de verbinding Amsterdam-Parijs. De bestaande dienst Amsterdam-Parijs komt dan te vervallen, omdat de nieuwe hogesnelheidslijn tussen Brussel en Parijs tegen die tijd gereed is. Het bestellen van nieuwe treinen stuit echter op belangrijke bezwaren, zo blijkt uit een nota aan de minister. Bestelling kan worden uitgelegd als vooruitlopen op de besluitvorming over de HSL. Tegenstanders kunnen bovendien verdedigen dat aansluiting via bestaande lijnen blijkbaar mogelijk is. Vanwege de kans op een negatief besluit zijn er voor de NS grote financiële risico's verbonden aan bestelling van de TGV's. De NS verlangt hiervoor een garantie van het Rijk. Niet meedoen door de NS blijkt echter in strijd met de afspraken die zijn gemaakt op de PBKA-ministersconferentie in november 1989. Deze afspraken zijn echter gemaakt onder voorbehoud van parlementaire goedkeuring, die er *op dat moment nog niet is*.<sup>46</sup> Minister Maij-Weggen laat het belang van de internationale afspraken zwaar wegen en gaat akkoord met bestelling van vier TGV's door de NS onder garantie van de staat. Op 27 januari 1993 informeert zij de Tweede Kamer hierover per brief.<sup>47</sup>

In de periode van voorbereiding van de nieuwe PKB gaat de aandacht van het ministerie uit naar onder meer:

- de vervoersprognoses en exploitatie;
- de onderhandelingen met België.

#### *3.2.1 McKinsey onderzoekt exploitatie HSL-Zuid (1992)*

Om zicht te krijgen op de exploitatiebaarheid van de HSL in Nederland wordt onderzoeksbureau McKinsey gevraagd een studie te verrichten naar vervoersprognoses en substitutie-effecten van de HSL. In oktober 1992 publiceert McKinsey haar rapport «*Aard en omvang van het hogesnelheidslijnvervoer: verkenning van marktpotentieel en commerciële levensvatbaarheid.*»

In een interne ambtelijke notitie schrijft de projectleider HSL-Zuid aan minister Maij-Weggen: «*De McKinsey-studie is afgerond. De uitkomsten zijn – zoals verwacht – iets gunstiger dan de prognoses uit de oude HSL-nota.*»<sup>48</sup>

Dit is een opvallende conclusie, aangezien het McKinsey-rapport niet overwegend positief is. Het rapport laat namelijk in één van de schema's (zie figuur 3.1) de exploitatieopbrengsten zien in relatie tot de daarvoor benodigde investeringen.

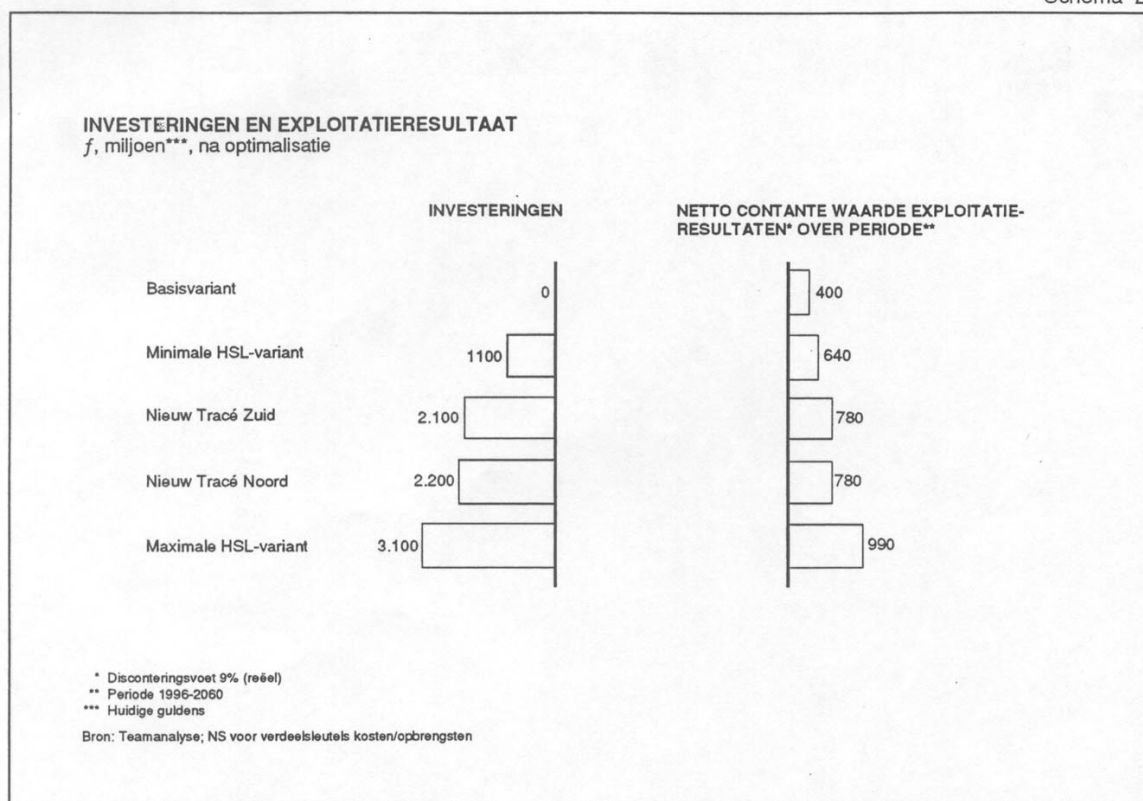
<sup>46</sup> Nota aan de Minister van Verkeer en Waterstaat, d.d. 7 januari 1993, kenmerk Pb.HSL/93-01.

<sup>47</sup> TK, 1992–1993, 22 800 XII, nr. 30.

<sup>48</sup> Nota aan de minister van projectleider HSL, 5 maart 1993, kenmerk Pb-HSL/93-10.

**Figuur 3.1 Investerings en exploitatieresultaat HSL-Zuid**

Schema 25



Bron: McKinsey

Dit schema illustreert dat het aanleggen van nieuwe lijnen weliswaar de hoogste opbrengst genereert (in absolute termen), maar dat gebruik van bestaande lijnen of alleen investeren in een nieuwe lijn tot Rotterdam verhoudingsgewijs gunstiger is. Dit schema is door voormalig directeur Paauwe van McKinsey op 2 september 2004 toegelicht in zijn gesprek met de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten.

*De voorzitter: Voor de helderheid. De maximale HSL-variant is de voorgestelde variant. Dat is de optimale variant, zoals die uiteindelijk is uitgevoerd.*

*De heer Paauwe: Ja. Nou ja, optimaal. Daar aarzel ik even.*

*De voorzitter: Het is de variant zoals die is uitgevoerd. De maximale HSL-variant.*

*De heer Paauwe: Ja.*

*De voorzitter: Kun je ook de conclusie uit dit plaatje trekken dat hoe meer de staat investeert des te rendabeler het wordt voor de exploitant om de HSL te exploiteren?*

*De heer Paauwe: Als u zegt rendabel in absolute zin, meer guldens of euro's, dan is het duidelijk. Het wordt steeds meer. In relatieve zin wordt het steeds minder. In procentuele zin of in rendementstermen gezien wordt het minder.*

De **voorzitter**: De kosten van de infrastructuur worden hoger. De opbrengsten worden weliswaar hoger, maar gaan niet in gelijke tred mee. Dat is de clou.

De heer **Paauwe**: Ja.

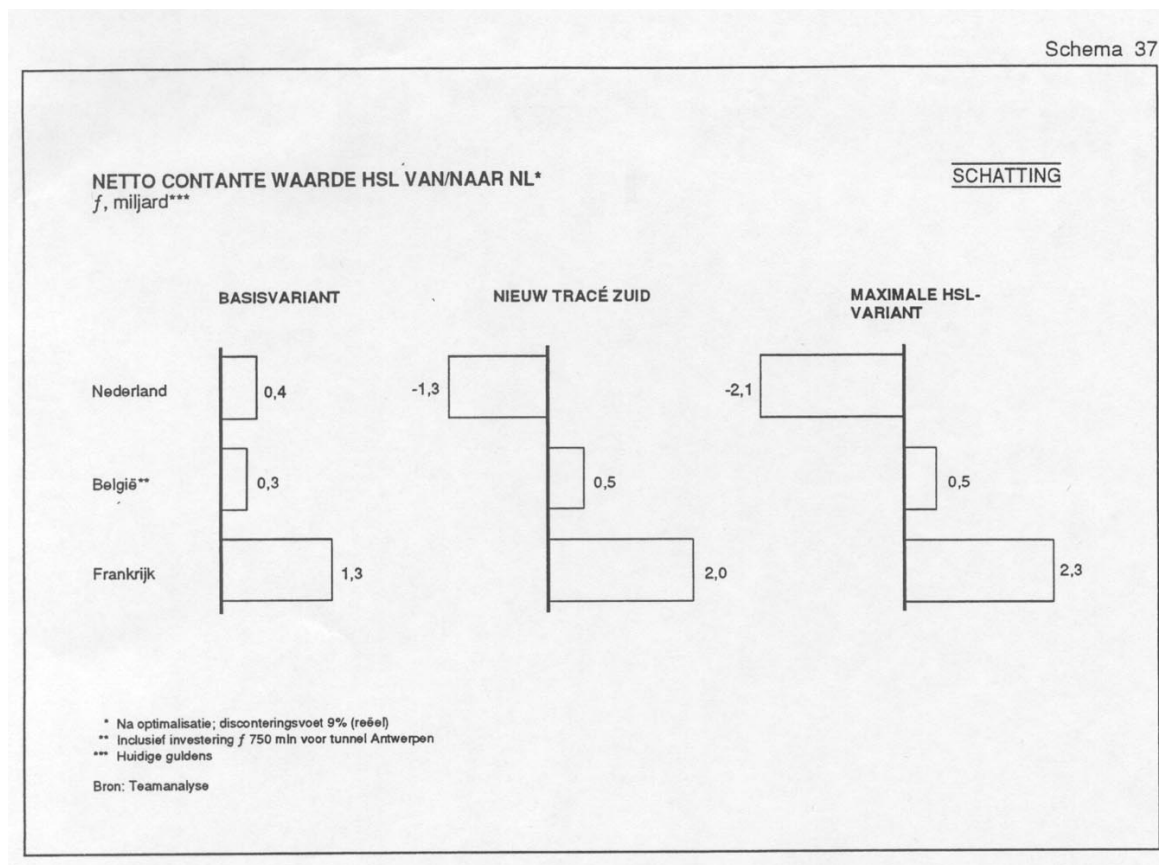
Bron: openbare hoorzittingen, 3 september 2004.

De heer Paauwe van McKinsey wijst in dit verband op de 80/20-regel: ervaring leert dat met twintig procent van de kosten vaak al tachtig procent van de winst (in dit geval reistijdwinst) bereikt kan worden.

De heer **Paauwe**: (...) Zo kwamen wij tot de bekende 80/20-conclusies. Heel kleine verbeteringen gaven al meteen veel tijdswinst en genereerden veel passagiers en reizigers. De laatste moeilijke hobbels, met de grootste investeringen, waarmee een paar minuten winst geboekt kan worden, brachten relatief minder.

Een ander schema uit het rapport van McKinsey (figuur 3.2) illustreert dat Nederland er vergeleken met België en Frankrijk slecht afkomt: hoe meer Nederland investeert (in nieuwe lijnen), des te groter de voordelen voor de Belgen en de Fransen.

**Figuur 3.2 De netto contante waarde van een hogesnelheidslijn van/naar Nederland**



Bron: McKinsey

*De heer **Paauwe**: Wij constateerden een omgekeerd evenredige aantrekkelijkheid voor onze buurlanden en voor onszelf tussen de varianten. (...) Nederland was, uitsluitend in financiële termen gezien het meest gebaat bij de basisvariant. (...) Dan is te zien dat, naarmate het ons meer gaat kosten, er voor ons in termen van relatieve meeropbrengst een negatieve contante waarde in zit, er voor de Fransen en de Belgen meer bijkomt. Hun investering is al gedaan. Dat betekent dat naarmate wij meer reizigers genereren door de trein ook in Nederland snel te laten rijden, zij er meer profijt van hebben. Het komt er heel simpel op neer dat de extra reiziger per geïnvesteerde gulden in Nederland veel duurder is dan die in Frankrijk. Wij hebben toen uiteraard ook met de projectdirectie besproken dat het systeem van verrekeningen tussen Frankrijk, België en Nederland om deze reden zou moeten worden aangepakt. Bovendien waren de commitments al gemaakt. Dat waren voor hen reeds «sunk cost» en voor ons zouden het additionele, nieuwe investeringen zijn. Daar zijn gesprekken over geweest. Hoe dat verder afgelopen is, weet ik niet.*

*De **voorzitter**: Dat laatste moet u nog even toelichten.*

*De heer **Paauwe**: Op de eerste plaats maakt dit duidelijk dat de verrekenmethodiek moet worden aangepast. Dit lijkt niet fair. Ten tweede is er het commerciële argument. Dan zijn wij wel heel commercieel bezig. Als de anderen het toch al hebben liggen, en wij moeten nog, hebben wij een zekere onderhandelingsruimte. Daar komt het op neer.*

*De heer **Koopmans**: De keuze die gemaakt is om f 835 miljoen aan België te betalen is hiermee niet te onderbouwen. Integendeel.*

*De heer **Paauwe**: Dat is waar. De Belgen hadden ergens moeten zien dat het duidelijk in hun voordeel is.*

Het McKinsey-rapport toont aan dat met de HSL-Zuid geld verdiend kan worden, indien de investeringskosten buiten beschouwing gelaten worden. Enkele schema's uit het rapport zijn bepaald geen onderbouwing voor de, op dat moment nog te maken, keuze voor de aanleg van nieuwe lijnen. De investeringskosten hiervan zijn hoog en de voordelen slaan vooral neer bij buitenlandse spoorwegmaatschappijen. Daarbij dient bedacht te worden dat geen rekening gehouden is met maatschappelijke voordelen als reistijdwinst (hetgeen in een kosten-batenanalyse wel meegenomen wordt) en dat vervoersprognoses en verdeelsleutels tussen spoorwegmaatschappijen later nog zijn bijgesteld.

De minister heeft het McKinsey-rapport naderhand niet met de PKB-stukken aan de Tweede Kamer gezonden, noch anderszins openbaar gemaakt. Het Platform HST, een stichting waarin diverse lokale protestgroepen tegen de HSL-Zuid zijn verenigd, heeft destijds bij herhaling om het rapport gevraagd en via een WOB-verzoek uiteindelijk gekregen. In augustus 1994 stuurt minister Jorritsma een brief aan het Platform HST met het rapport van McKinsey aan.<sup>49</sup> Hierin ontbreekt echter een hoofdstuk, dat de minister om redenen van bedrijfsvertrouwelijkheid niet wil verstrekken. Mevrouw Wolvers, een vertegenwoordiger van dit Platform, hierover:

<sup>49</sup> Brief van minister Jorritsma aan stichting Platform HogesnelheidsTrein, d.d. 26 augustus 1994, kenmerk: DGP/HSL/V-423722

*De heer **Slob**: Dat rapport hebt u destijds opgevraagd. Na heel lang doorvragen hebt u het gekregen, maar daar was dat hoofdstuk uit weggehaald.*

*Mevrouw **Wolvers**: Er was een hoofdstuk uit weggehaald. Wij weten natuurlijk niet wat daarin heeft gestaan. Als u dit zegt, ben ik heel benieuwd wat daarin stond, want ik denk dat dat geen bedrijfsgevoelige, maar projectgevoelige informatie was en dat het heel anders was gelopen als wij dat hadden gehad.*

*Bron: openbare hoorzittingen, 9 september 2004.*

Het desbetreffende hoofdstuk uit het McKinsey-rapport bevat de hiervoor uiteengezette informatie. De relevantie van de informatie voor de politieke afweging lijkt groter dan het bedrijfsvertrouwelijke karakter van de informatie.

*De **voorzitter**: Het gaat dan met name over hoofdstuk 2 en de commerciële exploitatie. Ik begrijp wat u zegt. Zitten hier gegevens in of informatie die een professionele vervoerder of een toekomstige inschrijver niet op een andere manier kan verzamelen?*

*De heer **Paauwe**: Nee. Maar het verzamelen, samenvatten en analyseren is een inspanning van een behoorlijk team van drie maanden. Dat was toch even behoorlijk de zaken op een rij zetten. Het is waar. Er liggen natuurlijk wel gegevens van de NS achter. Die hebben misschien ook gezegd niet te willen dat het allemaal naar buiten gaat.*

*De **voorzitter**: Wij stellen die vraag omdat van de zijde van de Stichting Platform Hogesnelheidstrein Nederland heel nadrukkelijk uw rapport is opgevraagd. Uiteindelijk is dat rapport wel gepresenteerd, zonder hoofdstuk 2 over de commerciële exploitatie. Met name de schema's die bij dat hoofdstuk zitten zijn niet naar buiten gekomen. Die zijn op grond van de WOB niet openbaar gemaakt. Vandaar de vragen die wij hierover gesteld hebben. Een laatste vraag. Vindt u dit relevante informatie voor de Kamer?*

*De heer **Paauwe**: Ik denk dat deze twee schema's, die u er prima heeft uitgehaald, de kwintessens zijn van hoe je met investeringsbeslissingen en mogelijke opbrengsten, in een «nutshell» kan omgaan. Ik doel op strategisch-economische gronden en niet op allerlei andere overwegingen. Het is een cruciaal aspect. In de meeste rapporten zijn van de dertig of veertig schema's twee of drie cruciaal. Dit zijn er twee van.*

### 3.2.2 De onderhandelingen met België (1991–1996)

In de voorbereiding van de tweede PKB (1991–1994) wordt langzaam maar zeker op steeds meer terreinen voortgang bereikt. Veel energie wordt gestoken in het verder onderzoeken en uitwerken van de diverse tracévarianten, zowel ten noorden als ten zuiden van Rotterdam. Ten zuiden van Rotterdam is binenlands brede overeenstemming over het te kiezen tracé: een nieuwe lijn langs Breda gebundeld met rijksweg E19/A16. België denkt daar echter nog steeds heel anders over. Deze slepende discussie met de Zuiderburen lijkt roet in het eten te gooien voor het uitbrengen van een nieuwe PKB.

#### *De uitgangspositie*

De onderhandelings situatie waarin minister Maij-Weggen verkeert is complex, omdat er drie tracés zijn en omdat de Belgische onderhandelingspartner in drie hoedanigheden aan tafel zit. Die hoedanigheden zijn:

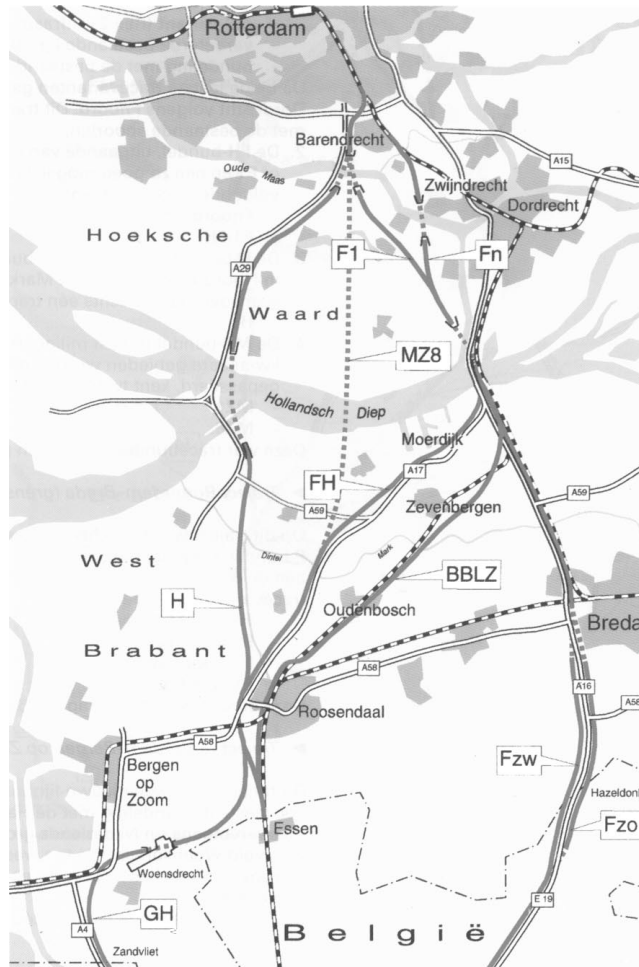
1. De Vlaamse regering. Vlaanderen is verantwoordelijk voor de tracékeuze en de planologische inpassing aan Belgische zijde.

2. De Belgische spoorwegen (NMBS). De NMBS is verantwoordelijk voor de financiering, aanleg en exploitatie van de HSL.
3. De federale regering. De nationale Belgische regering is verantwoordelijk voor de overige spoorinfrastructuur.

De volgende tracés zijn aan de orde:

1. Havenwegtracé. Een tracé dat vanaf Bergen op Zoom door het havengebied van Antwerpen loopt (tracé GH).
2. Bestaande lijn (lijn 12). Het bestaande tracé langs Roosendaal via Essen naar Antwerpen (tracé FH);
3. E19-tracé. Een tracé langs Breda dat parallel loopt aan snelweg E19/A16 (tracé FZ).

**Figuur 3.3 Tracés Nieuwe HSL-nota (1994) ten zuiden van Rotterdam**



België heeft voorkeur voor het Havenwegtracé, dat voor hen het kortst en goedkoopst is. Nederland heeft een voorkeur voor het E19-tracé. Aan de hand van een ambtelijke notitie van het ministerie van Financiën<sup>50</sup> kan het volgende beeld van de financiële situatie worden geschetst.

<sup>50</sup> Notitie aan de minister van Financiën, d.d. 11 november 1993, kenmerk: N322/VW.

**Tabel 3.1 Overzicht kosten grensoverschrijdende tracés (november 1993)**

(bedragen in miljarden guldens)	kosten Nederland	Kosten België	totale kosten
Havenwegtracé (variant GH)	4,2	0,6	4,8
Lijn 12 (variant FH)	3,2	1,8	5,0
E19-tracé (variant FZ)	3,2	1,3 (+ 0,7)	4,5 (+ 0,7)

De f 0,7 miljard tussen haakjes bij het E19-tracé heeft te maken een tunnel van f 700 miljoen die de Belgen eisen voor een tunnel onder het «Peerdsbos». In genoemde notitie aan de minister van Financiën wordt het ambtelijke standpunt aan Nederlandse kant als volgt verwoord: «*De kans bestaat dat de Belgen alleen accoord gaan met het E19-tracé als er door het Peerdsbos een tunnel wordt aangelegd (kosten ongeveer f 700 miljoen). Voor Nederland is dit niet acceptabel omdat de noodzaak niet wordt ingezien en omdat dit ook tot «tunnelclaims» in Nederland zal leiden.*»

#### *1993: België beweegt niet...*

Illustratief voor de moeizame wijze waarop het proces met België verloopt, is hetgeen hierover gewisseld wordt in de de RPC-vergadering van 22 juni 1993. In deze vergadering wordt de vraag opgeworpen of van Belgische zijde ook belangstelling wordt getoond voor de problemen die bepaalde tracés in Nederland veroorzaken. Hierop antwoordt de project-leider HSL dat er bij de Belgische nationale overheid nauwelijks belangstelling bestaat voor de doortrekking van de HSL in noordelijke richting. Hij geeft het voorbeeld dat vanuit Brussel naar het zuiden al met 200 km/uur kan worden gereden, terwijl de mogelijke snelheid op de aansluiting naar Nederland beperkt is tot maximaal 100 km/uur.<sup>51</sup>

Kortom, van België hoeft de HSL-Zuid (of vanuit hun perspectief: de HSL-Noord) niet zo nodig. De prioriteit in België ligt bij het traject Brussel-Parijs. Daarbij komt dat de NMBS niet zit te springen om zich nog dieper in de schulden te steken voor investeringen in een lijn van Antwerpen naar Nederland. Een zo goedkoop mogelijk oplossing is hun inzet. De opstelling van de Belgische federale overheid en de NMBS maakt Nederland tot vragende partij.

#### *...maar Nederland heeft haast*

De onderhandelingen worden door minister Maij-Weggen opgevoerd. Na het stuklopen van de eerste HSL-nota in 1991 (PKB 1), is er haar veel aan gelegen om nog in haar zittingsperiode een nieuwe HSL-nota uit te brengen. Op het eind van haar periode steekt zij veel energie in het overtuigen van de Belgen.

*Mevrouw Maij-Weggen: (...) Ik mag niet uitweiden van de voorzitter, maar ik wijs erop dat er toen een veel zwaardere zaak aan de orde was. De vraag was hoe wij het in hemelsnaam voor elkaar zouden kunnen krijgen om de Belgen zover te krijgen dat ze toch een nieuwe lijn langs Breda zouden aanleggen en dus af zouden stappen van hun idee om tot vlakbij Roosendaal de oude lijn te gebruiken. Als de Belgen daarbij zouden blijven, had ook de PKB-Zuid anders gesitueerd moeten worden. Ik heb hier ontzettend mijn best voor gedaan. Gelukkig ben ik vlak voor het eind van de kabinetsperiode erin geslaagd om de Belgen ervan te overtuigen dat zij die lijn anders moesten situeren.  
Bron: openbare hoorzittingen, 15 september 2004.*

<sup>51</sup> Verslag 261ste vergadering van de RPC op 22 juni 1993; p. 2 en 3.



Vanwege de complexiteit van de onderhandelings situatie en de financiële belangen die ermee zijn gemoeid, wordt eind 1993 de ICES om advies gevraagd.

#### *November 1993: de ICES geeft advies*

Op 18 november 1993 ontvangt het kabinet een advies van de ICES over het met België te voeren overleg. De crux van het verhaal is dat voor Nederland het E19-tracé zoveel gunstiger is dan de alternatieven, dat te overwegen valt de Belgen tegemoet te komen op het punt van verdieping van de Westerschelde en alvast een deel van de aanlegkosten voor te financieren, omdat de NMBS het totale bedrag niet zelf kan opbrengen. «De voorfinanciering zou de vorm kunnen krijgen van een lening, verstrekt door private financiers van de HSL en afgelost uit de exploitatie van het Belgisch deel van het E19-tracé.»<sup>52</sup>

#### **ICES-advies 18 november 1993 over de onderhandelingsstrategie met België**

In het advies «HSL-Zuid: stellingname in onderhandelingen met België» doet de ICES het volgende «Voorstel voor de onderhandelingsstrategie» (letterlijke tekst):

1. «Het Havenwegtracé verder uitwerken zodat het, indien het overleg met België over het E19-tracé niets oplevert, zo min mogelijk vertraging oplevert om dit tracé in de PKB 1 op te nemen»;
2. Om tactische redenen vasthouden aan de viersporige lijn 12;
3. Als compromisvoorstel het aanbod doen (in eerste instantie via private financiering) tot voorfinanciering van eventueel maximaal f 500 à 650 miljoen ten behoeve van het Belgische deel van het E19-tracé; omdat het een rendabel te exploiteren traject betreft, kan uit tactische overwegingen om te beginnen een lager bedrag worden ingezet, bijvoorbeeld f 300 à 400 miljoen;
4. Vlaanderen moet worden bewogen de Peerdsbostunnel te laten vallen en akkoord te gaan met de bovengrondse oplossing in ruil voor verdieping van de Schelde en eventueel een financiële bijdrage daarvoor van f 100 à 200 miljoen;
5. Vlaanderen en de NMBS kan worden toegezegd dat de goederenverbinding tussen Antwerpen en Bergen op Zoom bij de eerstvolgende integrale wijziging in het SVV planologisch zal worden gereserveerd;
6. Indien het Nederlandse aanbod niet wordt geaccepteerd, is nader beraad nodig over de verdere aanpak; mogelijkheden zijn dan onder andere een PKB 1 uit te brengen met meerdere tracés zonder dat al een voorkeur wordt uitgesproken, of te kiezen voor het Havenwegtracé;
7. In elk geval dient te worden voorkomen dat Nederland zich onder invloed van tijdsdruk in een dwangpositie manoeuvreert. Beter dan dit zou naar het oordeel van de ICES verdere (korte) vertraging kunnen worden geaccepteerd;
8. Eventuele afspraken dienen te worden vastgelegd in een verdrag met de federale en de Vlaamse overheid en eventueel in een overeenkomst met de Belgische spoorwegen; verdrag en overeenkomst dienen gelijktijdig met de PKB deel 3 gereed te zijn.»

#### *Begin 1994: minister Maij-Weggen doet een finaal bod*

Begin 1994 wordt steeds duidelijker dat geen (tijdige) overeenstemming met België kan worden bereikt. Niettemin wordt besloten om de nieuwe HSL-nota nog vóór de verkiezingen van mei 1994 uit te brengen. Als groot nadeel daarvan wordt onderkend dat hierdoor drie verschillende tracévarianten naar België volwaardig in procedure gebracht moeten worden. Een definitieve keuze zal dan bij PKB 3 gemaakt worden. Toch heeft het uitbrengen van de PKB ook zijn voordelen, zo blijkt uit een ambtelijke notitie van 4 januari 1994 aan minister Maij-Weggen: «Het op korte termijn uitbrengen van de Nieuwe HSL-nota vergroot de druk op België».<sup>53</sup>

Twee weken voordat de nieuwe HSL-nota wordt uitgebracht, weet minister Maij-Weggen een doorbraak te forceren. Dit kan nadat het

<sup>52</sup> «HSL-Zuid: stellingname in onderhandelingen met België», advies van de ICES aan de minister van Economische Zaken d.d. 18 november 1993, kenmerk ES/RBM/BOI 93087825.b58.

<sup>53</sup> Nota aan de minister van Verkeer en Waterstaat van de DG Vervoer, 4 januari 1994, Pb.HSL/94-01, p. 2.

onderhandelingsmandaat fors is verruimd (zie hierna) waardoor België een bijdrage van f 700 miljoen in het vooruitzicht kan worden gesteld. Niettemin blijven in de Nieuwe HSL-nota de drie varianten voor het zuidelijk tracé formeel opgenomen en zal uiteindelijk nogmaals het onderhandelingsmandaat aangepast moeten worden alvorens pas eind 1996 definitief overeenstemming wordt bereikt met België.

#### *De ontwikkeling van het onderhandelingsmandaat*

Tot slot wordt hier (deels vooruitlopend op hoofdstuk 4 en 5) een overzicht gegeven van het verloop van het onderhandelingsmandaat vanaf het ICES-advies in 1993 tot het definitieve akkoord in 1996.

#### *a) November 1993: een lening van maximaal f 600 miljoen*

Op 23 november 1993 vindt een bewindsliedenoverleg plaats waarin, mede op basis van het ICES-advies, het volgende onderhandelingsmandaat voor de minister van Verkeer en Waterstaat wordt afgesproken:

- Nederland is bereid tot een maximale voorfinanciering van f 500 à 600 miljoen voor het E19-tracé.
- Voorfinanciering wordt uit private middelen verkregen. Indien dit niet mogelijk is dan voor rekening van het HSL-budget.
- Eventuele bijdrage voor verdieping Westerschelde van maximaal f 200 miljoen.

#### *b) Maart 1994: f 700 miljoen als bijdrage in plaats van lening*

Met dit mandaat komt minister Maij-Weggen er echter niet uit en op 2 maart 1994, twee weken voordat de Nieuwe HSL-nota verschijnt, wordt besloten het mandaat fors op te rekken:

- Nederland verleent België bijdrage ter grootte van het verschil tussen het E19-tracé en het Havenwegtracé, zijnde f 700 miljoen.
- Deze f 700 miljoen wordt als volgt gedekt: f 350 miljoen private financiering f 175 miljoen Infrafonds (regulier middelen voor het SVV) f 175 miljoen FES.

Het idee van een lening is daarmee verlaten en op voorhand wordt nu de helft van het bedrag ten laste van de Rijksbegroting gebracht. De andere helft zal terugverdiend moeten worden op het Nederlands deel van het E19-tracé. Ambtenaren van Financiën zien dit met lede ogen aan en schrijven, in de aanloop naar dit besluit, in een notitie aan de minister van Financiën: «*Al met al krijgen de Belgen dus een financiële bijdrage van f 700 miljoen, zonder dat zij daar zelf iets voor hoeven in te leveren.*» Om er de volgende kanttekening aan toe te voegen: «*Vermeden moet worden dat de Belgen een salamitactiek gaan toepassen. Indien het nieuwe bod wordt gepresenteerd, moet duidelijk zijn dat dit het laatste bod is van de Nederlandse regering.*»<sup>54</sup> Toch zal dit niet het laatste bod zijn.

#### *c) Mei 1996: vooraf te betalen bijdrage van f 823 miljoen*

Een laatste verhoging van het mandaat is namelijk nodig wanneer in mei 1996 minister Jorritsma een bod van f 775 miljoen doet en van Belgische zijde f 823 miljoen wordt gevraagd. Besloten wordt met dit Belgische bod in te stemmen, omdat sprake is van een eenmalige bijdrage waarna de risico's voor de bouw- en inpassingkosten bij België liggen. Op 3 oktober 1996 wordt een «akkoord op hoofdlijnen» met België gesloten, dat de minister ook aan de Tweede Kamer stuurt. De bijdrage, inclusief de door Nederland verschuldigde rente, wordt vastgelegd in een verdrag tussen Nederland en België (zie ook paragraaf 5.2.2). In totaal zal Nederland f 837 miljoen aan België betalen.

<sup>54</sup> Notitie aan de minister van Financiën, d.d. 24 februari 1994, kenmerk: N52/VW.

### 3.2.3 Advisering over de Nieuwe HSL-nota (1993–1994)

Interdepartementaal vindt veel overleg plaats. Dit mondt uit in advisering aan de betrokken ministers via de ICES en de RPC. ICES-advisering richt zich primair op de financiële kant van grote projecten. De RPC richt zich vooral op de ruimtelijke aspecten van grote projecten.

#### ICES-advies over PKB 1

Op 13 oktober 1993 brengt de ICES haar advies over PKB 1 uit aan het kabinet.<sup>55</sup> De hoofdconclusie luidt: «De aanlegvariant die Nederland het beste positioneert ten opzichte van de ontwikkelingen in het internationaal personenvervoer is het nieuwe lijnen alternatief. Dit is het alternatief met de grootste tijdwinst en de hoogste vervoerswaarde voor de reiziger, dat bovendien de grootste synergie met Schiphol biedt, in de exploitatie zowel als wat betreft de substitutie.»

De ICES acht de aanleg van de HSL in de vorm van het *nieuwe lijnen alternatief* een verantwoorde investering:

- uit de bedrijfsopbrengst kunnen de exploitatiekosten (exclusief de kosten van infrastructuur) worden goedge maakt: er hoeven geen exploitatiesubsidies te worden gegeven;
- daarenboven kan uit de bedrijfsopbrengst een deel van de financiering van de infrastructuur worden bekostigd;
- de maatschappelijke economische opbrengsten van het *nieuwe lijnen alternatief* in termen van reistijdwinst, kostenbesparingen en efficiencywinst zijn tenminste zo groot als de aanlegkosten;
- het *nieuwe lijnen alternatief* heeft een positief macro-economisch rendement: er is een ruim positief verschil tussen de macro-economische effecten en de extra overheidsinspanning die nodig is voor de realisatie van het project.

De ICES presenteert een schema waarin enkele uitkomsten worden samengevat die bij deze oordeelsvorming van belang zijn. De cijfers zijn ontleend aan de studies die inmiddels zijn verricht door onder meer McKinsey, OC&C Strategy Consultants, het Nederlands Economisch Instituut (NEI) en het Centraal Planbureau (CPB).

Het samenvattend schema uit het ICES-advies (letterlijke weergave):

**Tabel 3.2 Samenvattend overzicht uitvoeringsvarianten (ER)**

(prijzen 1993) <sup>1</sup>	Cont. Waarde kosten	Binnen- lands medegebr.	Exploitatie- saldo	Econ. effecten voor NL	Reistijd- winst	substitutie	
						2003	2015
(mIn.reiz./mrd.gld)	(mrd)	(mIn)	(mrd) <sup>2</sup>	(b/k ratio) <sup>3</sup>	(min)	(mIn)	(mIn)
nul-alternatief	–		0.1		11	0.7	1.2
Nieuwe lijn zuid	1.8		0.4	0.9	35	1.2	1.5–1.6
Nieuwe lijn zuid+ bundeling noord	3.0 4.2	4.0	0.4 0.7		37–38 42	1.4 1.5	1.5–1.6 1.9–2.0
Nieuwe lijnen tunnel (R'dam/A'dam)	3.5 5.0	6.3 6.3	1.5 1.5	1.3	53 53	1.7 1.7	2.0–2.9 2.0–2.9

<sup>1</sup> prijspeil 1993 is gekozen omdat zo aangesloten wordt op het prijspeil zoals gehanteerd voor het lopende begrotingsjaar

<sup>2</sup> netto contante waarde van de exploitatie over de periode tot 2030, contant gemaakt naar het jaar 1992 (excl. kosten infrastructuur). Het jaar 1992 is gekozen omdat hiermee aansluiting behouden blijft met de rapporten waaruit de gegevens afkomstig zijn (zie voetnoot 2).

<sup>3</sup> quotiënt van baten en kosten over de periode tot 2030; van de kostenkant van de alternatieven «bundeling», «nieuwe lijnen» en «tunnel» is een bedrag van f 0,4 miljard afgetrokken in verband met vrijval in het investeringsprogramma van Rail 21

<sup>55</sup> ICES-advies Hoge Snelheids Lijn, 13/10/1993, kenmerk 93078490.

Op basis van dit schema is de ICES positief over het HSL-project en adviseert, evenals in 1991, te kiezen voor de aanleg van nieuwe lijnen. De

verhouding tussen de baten en de kosten van het project voor Nederland is voor dit alternatief positief. De zogenaamde baten/kostenratio bedraagt 1,3. Dit geldt echter alleen op basis van de ramingen op dat moment. Over de financierbaarheid van het project zegt de ICES:

*«Het nieuwe lijnen alternatief is budgettair inpasbaar met dien verstande dat het project binnen de voorgenomen aanlegperiode (tot het jaar 2003) zal kunnen worden gefinancierd, tenzij majeure tegenvallers zouden optreden bij de projectkosten, de extra exportbaten van aardgas, de aansluiting met België, de private financiering of de kosten van de Betuweroute. Indien zich dergelijke tegenvallers zouden voordoen, dient de financiële inpassing van het project opnieuw te worden bezien.»*

Vrijwel alle voorbehouden die de ICES maakt, zullen zich later inderdaad nog manifesteren: de projectkosten zullen met f 1,6 miljard stijgen; aan België zal f 823 miljoen worden betaald en de meerkosten van de Betuweroute zal veel budgetruimte opsouperen.

#### *RPC-advisering*

Ook de RPC komt na lange discussies tot het advies aan het kabinet (in twee instanties) voor de keuze voor nieuwe lijnen, met als voorkeursvariant ten noorden van Rotterdam het A-tracé en ten zuiden van Rotterdam het F-tracé.

Vanaf april 1993 komt de RPC regelmatig bij elkaar om te vergaderen over met name de tracékeuze. Twistpunt is de inpassing in het Groene Hart. In het interdepartementaal overleg wordt door de vertegenwoordigers van VROM en LNV gepleit om ter hoogte van Hazerswoude te kiezen voor een halfverdiepte ligging (tunnelbak). De kosten van deze oplossing worden aanvankelijk op f 150 miljoen en later op f 70 miljoen extra becijferd. De ministeries van Verkeer en Waterstaat, Financiën en Economische Zaken zijn echter beducht voor precedentwerking en willen deze betere, maar duurdere, oplossing in dit stadium van het proces nog niet «weggeven». In een ambtelijke adviesnota wordt de minister van Verkeer en Waterstaat door haar directeur-generaal Vervoer het volgende meegegeven:

*«Voorts is er over één punt een kabinetsuitspraak nodig. Dit betreft de ligging op het maaiveld dan wel halfverdiepte ligging (meerkosten ca. f 150 miljoen) van tracé A1 in het stiltegebied ten noorden van Hazerswoude – Westeinde in het Groene Hart. Beide varianten zijn in de nota opgenomen. Ons voorstel is (gesteund door EZ en Financiën) de duurdere oplossing zo nodig pas bij het Kamerdebat weg te geven, gezien de Betuwelijnervaringen.»<sup>56</sup>*

#### **Wisselgeldlijst**

Deze «tactiek» van het ministerie van Verkeer en Waterstaat is ook in de RPC van 20 juli 1993 uitvoerig aan de orde geweest. Daarin wordt gesproken over de zogenaamde «wisselgeldlijst». De projectleider HSL licht in deze vergadering toe:

*«Het wisselgeld waarover nu wordt gesproken, bedraagt tien procent van de totale kosten en is bedoeld om voorbereid te zijn op wensen die uit inspraak, overleg en parlementaire behandeling komen.»<sup>57</sup>*

Tien procent van de totale kosten impliceert bij de toenmalige kostenraming circa f 260 miljoen. De vertegenwoordiger van het ministerie van Economische Zaken heeft z'n twijfels over het achter de hand houden van een wisselgeldlijst:

*«Een wisselgeldlijst heeft het gevaar dat het bij het uitlekken als een soort minimumlijst gaat werken.»*

<sup>56</sup> Nota aan de minister van Verkeer en Waterstaat van de DG Vervoer, 4 januari 1994, Pb.HSL/94-01, p. 2.

<sup>57</sup> Verslag van de 262ste vergadering van de RPC, 20 juli 1993, p. 5.

Sommige leden pleiten ervoor om toch een deel van de achter de hand gehouden alternatieven op te nemen met als argument dat de vergelijking en afweging zoveel mogelijk inzichtelijk gemaakt moet worden. Hierop herinnert de vertegenwoordiger van het ministerie van Verkeer en Waterstaat de aanwezigen aan de reactie van de minister-president toen de kosten van de Betuweroute stegen van f 3 miljard naar f 6 miljard. Deze vroeg zich toen af of Verkeer en Waterstaat soms onder curatele moest worden gesteld. Ook in de RPC van 22 februari 1994 wordt door de vertegenwoordiger van het ministerie van Verkeer en Waterstaat in dit verband gerefereerd aan de leerervaringen met de Betuweroute. Hij stelt: «De discussie over de Betuwelijn heeft geleerd dat, gezien het grote aantal door de Kamer gewenste aanvullende maatregelen, het nodige «wisselgeld» in de zak moet worden gehouden.»

#### *RPC-advies 5 oktober 1993*

In het advies dat de RPC uitbrengt op 5 oktober 1993<sup>58</sup> wordt expliciet de koppeling gemaakt met het Schipholdossier. Het advies luidt: «1. Aansluiting van Nederland op het Europese hogesnelheidsnet richting Brussel, Parijs en Londen dient op grond van het ruimtelijk beleid bij voorkeur plaats te vinden door aanleg van een nieuwe hogesnelheids-spoorlijn tussen Amsterdam/Schiphol en Rotterdam en tussen Rotterdam en de Belgische grens. Voor het behalen van de in het plan van aanpak Schiphol en omgeving opgenomen substitutietaakstelling is dit een noodzakelijke, zij het niet voldoende voorwaarde.»

Wat de inpassing in het Groene Hart betreft, laat de RPC de keuze aan het kabinet en schetst drie opties voor inpassing van de lijn ter hoogte van Hazerswoude: (1) gedeeltelijk verdiepte ligging, (2) ligging op maaiveldniveau, (3) deze keuze openhouden tot PKB 3.

#### *RPC-advies 24 februari 1994*

Op 24 februari 1994 komt de RPC met een advies waarin ook het zuidelijk tracé is meegenomen. Alle tracés ten zuiden van Rotterdam afwegende adviseert de RPC te kiezen voor het tracé, dat langs Breda loopt en bundelt met de E19. De HSL doorsnijdt in deze variant het Develgebied, een landschappelijk waardevol gebied ten zuiden van Barendrecht. De hoogteligging van de HSL is een punt van discussie waar de RPC niet uitkomt. De RPC adviseert hierover een besluit te nemen in PKB 3. Tot slot wijst de RPC er op dat ten aanzien van de ligging van de HSL bij Hazerswoude, het kostenverschil tussen maaiveldhoogte en gedeeltelijk verdiepte ligging inmiddels is gehalveerd. Tot een eenduidig advies op dit punt komt het echter niet. Nog steeds schetst de RPC de drie alternatieven waaruit het kabinet moet kiezen.

#### *Het kabinetsbesluit over PKB 1*

De HSL-nota wordt niet aangepast op het punt van verdiepte ligging van het A1-tracé.

Op de valreep voor de definitieve kabinetsbesluitvorming op 18 maart 1994 spreekt landbouwminister Bukman zich publiekelijk uit tegen het voorkeurstracé (A1) van het kabinet, met name vanwege de doorsnijding van kassengebieden rond Bleiswijk. Intensief ambtelijk overleg volgt en besloten wordt een enkele passage toe te voegen over de glastuinbouw. Het ministerie van LNV zet in op een compensatie van 400 hectare glastuinbouwareaal. Omdat door de aanleg van de HSL circa 20 hectare rechtstreeks verloren gaat, wordt dit in ambtelijk overleg als «overvragen» gekwalificeerd. Voor de PKB en de bijbehorende beleidsnota worden

<sup>58</sup> RPC-advies aan de minister van VROM inzake de ontwerp-PKB Nederlands deel hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam-Brussel-Parijs/Londen, d.d. 5 oktober 1993, kenmerk RPC 31.

enkele teksten over de glastuinbouw toegevoegd, waarin de hectare-discussie wordt omzeild. Het kabinet kiest op 18 maart 1994 voor het tracé A1.

### 3.2.4 De Nieuwe HSL-nota in hoofdlijnen

Op 18 maart 1994 stelt de ministerraad de nieuwe ontwerp-PKB vast. De PKB-tekst en de bijbehorende beleidsnota worden dezelfde dag door de ministers Maij-Weggen en Alders aan de Tweede Kamer aangeboden.<sup>59</sup> In mei 1994 volgt de complete gedrukte versie van de «nieuwe HSL-nota».<sup>60</sup> De Nieuwe HSL-nota is de toelichting op de ontwerp-PKB (van 3 pagina's), die de eerder verschenen ontwerp-PKB van 28 maart 1991 geheel vervangt. De Nieuwe HSL-nota bestaat uit een beleidsnota, een samenvatting, het milieu-effectrapport, een inspraakwijzer en maar liefst 23 deelrapporten. Daarnaast zijn twee tracénota's bijgevoegd. In hoofdlijnen wijkt deze nieuwe PKB niet af van de eerdere PKB die het kabinet Lubbers III reeds in 1991 uitbracht. Nog steeds is de kabinetsvoorkeur een nieuwe lijn van de Belgische grens tot Schiphol op basis van de tracés F (langs Breda) en ten noorden van Rotterdam door het Groene Hart. Hierbij is nu definitief de keuze gemaakt voor het A1-tracé (oostelijk van Zoetermeer naar Nieuw Vennep). Daarnaast is op het punt van de inpassing van deze tracés veel meer rekening gehouden met aspecten van leefbaarheid en milieu. Dat is de belangrijkste reden waarom de aanleg van de HSL-Zuid in de nieuwe HSL-nota inmiddels op f 5,9 miljard wordt geraamd, versus f 3,1 miljard in de eerste PKB.

#### *De gemaakte afweging*

In de HSL-nota staan drie opeenvolgende keuzen centraal:

1. De *strategische keuze*: Is het wenselijk dat Nederland in zuidelijke richting onderdeel gaat uitmaken van het Europese net van hogesnelheidsspoorwegen?
2. De *vervoerskundige keuze*: Wat is het gewenste kwaliteitsniveau van de internationale treinverbinding?
3. De *tracékeuze*: Hoe kan een treinverbinding met zo min mogelijk nadelige effecten gerealiseerd worden?

#### *Ad 1 De strategische keuze*

De strategische keuze wordt in de HSL-nota niet uitvoerig en expliciet behandeld, omdat de vraag in feite al met «ja» is beantwoord in voorgaande nota's die ook met het parlement zijn besproken. In dit verband wordt verwezen naar het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV 2), de nota Economie met open grenzen, de Vierde nota Ruimtelijke Ordening Extra (VINEX) en het Nationaal Milieubeleidsplan (NMP+, NMP 2).

#### *Ad 2 De vervoerskundige keuze*

De vraag wat het meest gewenste kwaliteitsniveau van internationale treinverbindingen is, wordt uitgewerkt door twee uiteenlopende scenario's te schetsen: een scenario waarin Nederland volwaardig deel gaat uitmaken van het Europese net van hogesnelheidslijnen en een scenario waarbij Nederland via klassieke treindiensten met dit net verbonden wordt. Op basis van deze scenario's worden diverse vervoersalternatieven afgewogen die zijn gebaseerd op nieuwe lijnen, gebruikmaking van bestaande lijnen of een combinatie daarvan (zie tabel 3.3). De effecten van de verschillende vervoersalternatieven worden vergeleken op het punt van vervoerswaarde, substitutie van vlieg- en autoverkeer, reizigers-aantallen, reistijden, de trits «betrouwbaarheid/medegebruik/toekomst-

<sup>59</sup> TK, 1993–1994, 22 026, nr. 8.

<sup>60</sup> TK, 1993–1994, 22 026, nr. 9.

waarde», energieverbruik, terugverdientijd en exploitatieresultaat. In de tabellen 3.3, 3.4 en 3.5 zijn enkele kerngegevens uit de PKB samengevat.

**Tabel 3.3: Vervoersvarianten**

Alternatief	Nieuwe lijnen	Omschrijving
Nieuwe lijnenalternatief	Ja	nieuwe lijn (kortste tracé)
Bundelings-alternatief	Ja	nieuwe lijn gebundeld met bestaande spoorlijn Roosendaal-Rotterdam-Amsterdam; inclusief HSL-station Den Haag
Nieuwe lijn zuid-alternatief	Deels	tot Rotterdam nieuw HSL-spoor; vanaf Rotterdam HSL over bestaand spoor naar Amsterdam
Nul+ alternatief	Nee	hogesnelheidstrein over bestaande spoor

**Tabel 3.4: Vervoersvarianten: vervoerspotentie en substitutie**

Alternatief	Vervoerspotentie (miljoenen reizigers)	Substitutie van vliegtuig naar trein (miljoenen reizigers)	Substitutie van auto naar trein (miljoenen reizigers)
Nieuwe lijnen	8	1	1,7
Bundeling	8	1	1,6
Nieuwe lijn zuid	6,5	1	1,4
Nul+	4,6	0,6	1

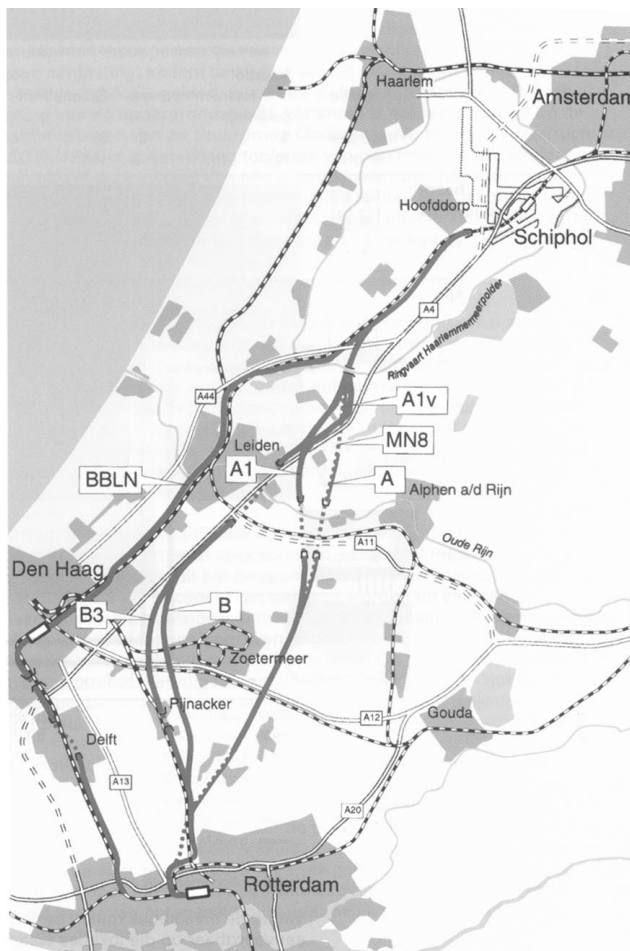
**Tabel 3.5: Vervoersvarianten: reistijden en bereikbaarheid Den Haag**

Alternatief	Reistijd Parijs-Schiphol	Reistijd Rotterdam-Amsterdam	Aantal hogesnelheidstreinen Den Haag-Brussel
Nieuwe lijnen	2.50 uur	35 min.	2-4 per dag
Bundeling	3.04 uur	45 min.	2-3 per uur
Nieuwe lijn zuid	3.07 uur	52 min.	1 per uur
Nul+	3.23 uur	52 min.	1 per 2 uur

#### *Ad 3 De tracékeuze*

Elk van de vervoersvarianten is weer nader uitgewerkt in één of meer tracés, opgesplitst in tracé noord (Schiphol-Rotterdam) en tracé zuid (Rotterdam-Belgische grens). In paragraaf 2.2.2 is al uiteengezet dat over het punt waar de HSL de grens zal passeren, nog geen overeenstemming bestaat met België. Om die reden zijn daarom drie verschillende tracés uitgewerkt (zie ook figuur 3.3). In figuur 3.4 zijn de noordelijke tracés weergegeven.

**Figuur 3.4 Tracés Nieuwe HSL-nota (1994) ten noorden van Rotterdam**



**Beschrijving van de tracévarianten**

Onderstaand een korte beschrijving van de hoofdvarianten die in PKB 1 worden behandeld, waarvan sommige overigens weer lokale subvarianten kennen; die zijn hier echter achterwege gelaten.

*Varianten voor het tracé noord:*

**A1:** nieuw tracé oostelijk van Zoetermeer door het Groene Hart

**B3:** nieuw tracé westelijk van Zoetermeer en daarna gebundeld met rijksweg A4

**BBLN:** «Bundeling Bestaande Lijn Noord», nieuwe lijn gebundeld aan de bestaande spoorlijn Rotterdam-Delft-Den Haag-Amsterdam

**MN8:** nieuw tracé op basis van de kortste route en gedeeltelijk ondergronds (komt grotendeels overeen met A1). Meest milieuvriendelijke alternatief.



*Varianten voor het tracé zuid:*

- F:** (Fnoord en Fzuid): nieuw tracé langs Breda; grensovergang Hazeldonk
- G:** nieuw tracé met grensovergang Zandvliet
- H:** nieuw tracé langs Roosendaal met grensovergang Essen
- BBLZ:** «Bundeling Bestaande Lijn Zuid», nieuwe lijn gebundeld aan de bestaande spoorlijn langs Roosendaal
- MZ8:** nieuw tracé op basis van de kortste route en gedeeltelijk ondergronds (recht door Hoekse Waard; langs Roosendaal, grens over bij Essen). Meest milieuvriendelijke alternatief.

*De PKB-tekst*

Op basis van voorgaande afwegingen komt het kabinet in de ontwerp-PKB tot de volgende keuzen:

1. Er zal een nieuwe spoorlijn tussen Schiphol-Rotterdam en Rotterdam-Belgische grens naar Antwerpen worden aangelegd met in beginsel een ontwerpsnelheid van 300 km/uur.
2. Voor het tracé Rotterdam-Schiphol gaat de voorkeur van het kabinet uit naar «tracé A1» (oostelijk van Zoetermeer, door het Groene Hart). De keuze voor de ligging van het tracé bij Rijkswetering wordt in PKB 3 gemaakt.
3. Voor het tracé Rotterdam-Belgische grens wordt gekozen voor tracévariant «Fnoord-Fzuid» (langs Breda). Er wordt een voorbehoud gemaakt voor een goede inpassing van het Develgebied. Op dit punt wordt in PKB 3 een keuze gemaakt.
4. over de nieuwe hogesnelheidslijn moeten ook snelle (binnenlandse) intercitytreinen kunnen gaan rijden. Daartoe wordt een verbindingsboog bij Breda aangelegd, die het mogelijk maakt dat treinen tussen de Noord-Brabantse stedenrij en Antwerpen van de hogesnelheidslijn gebruik maken.

*De planning van de HSL-Zuid*

Wat betreft de planning wordt uitgegaan van vaststelling van de PKB 3 in het voorjaar van 1995. Het ontwerp-tracébesluit wordt eind 1995 voorzien en een tracébesluit medio 1996. Na bezwaar en beroep zou medio 1997 de PKB (deel 4) onherroepelijk moeten zijn. Na opname in streek- en bestemmingsplannen en daarbij behorend beroep zou in de tweede helft van 1997 de uitvoering kunnen starten. De verwachte looptijd van het project wordt op 6,5 à 7 jaar gesteld. Dit resulteert in indienstname van de HSL-Zuid in 2004.

*De kosten van de HSL-Zuid*

Voor de totale HSL-Zuid is geen kostenraming in de HSL-nota opgenomen. De investeringskosten zijn per tracé opgenomen. Daarbij is steeds genoemd:

- het bedrag voor investeringskosten, waarbij de kans op overschrijding vijftig procent is (de nominale raming);
- de onzekerheidsmarge, ofwel het bedrag dat nodig zou zijn om de overschrijdingskans te reduceren tot circa zestien procent. Deze marge kan per variant, ook in relatieve zin, variëren.

**Tabel 3.6: Investeringskosten tracévarianten**

Tracévariant	Investeringskosten (in mrd. gulden)	Onzekerheidsmarge (in mrd. gulden en als percentage van de investering)
<i>Tracé noord</i>		
A1	2,6	0,4 (15%)
B3	2,8	0,5 (18%)
BBLN	3,6	0,8 (22%)
<i>Tracé zuid</i>		
BBLZ	3,1	0,4 (13%)
Fnoord-Fzuid	3,1	0,4 (13%)

De investeringskosten van de voorkeurstracés van het kabinet bedragen f 2,6 miljard (A1) plus f 3,1 miljard (Fnoord-Fzuid), ofwel f 5,7 miljard in totaal. De verbindingbogen die nodig zijn om Breda op het HSL-net aan te sluiten worden apart geraamd (op circa f 150 miljoen), zodat de totaal voorziene kosten geraamd worden op f 5,86 miljard.<sup>61</sup>

#### Kostentoeename tussen de PKB 1 uit 1991 en de PKB 1 uit 1994

Het ICES-advies over deel 1 van de PKB (van 13 oktober 1993) bevat een illustratief schema waarin uiteengezet wordt hoe de kostentoeename tussen de PKB uit 1991 en de PKB uit 1994 in grote lijnen tot stand gekomen is.

In onderstaande cijfers, die letterlijk overgenomen zijn uit een ICES-notitie zijn alleen de kosten van de tracés meegenomen en niet de totale kosten van het project. Bovendien is het de stand in 1993. In de PKB die begin 1994 zal verschijnen, zijn de totaalkosten uiteindelijk f 5,9 miljard.

De cijfers zijn bedoeld ter verklaring van de belangrijkste kostenverschillen tussen 1991 en 1993. De genoemde cijfers zijn «ambtelijke cijfers» en destijds niet aan Tweede Kamer gepresenteerd.

(mln. gld.)	zuidtak	noordtak	som
raming HSL-nota (prijzen 1991) aanpassingen:	2 100	1 100 <sup>2</sup>	3 200
Prijscompensatie/bijstellingen	150	100	250
correctie vastgoed en schadevergoedingen, incl. kabels en leidingen	200	350	550
correctie tunnel Hollands Diep, Oude Maas en correctie aansluiting Rotterdam Noord	700	250	950
goedkopere oplossingen	- 250	- 150	- 400
goedkoper tracé	- 400	- 250	- 650
kwaliteitsverbeteringen (o.a. milieu, hinder)	250	1 250	1 500
<b>nieuwe raming (prijzen 1993)</b>	<b>2 750</b>	<b>2 650</b>	<b>5 400</b>

<sup>1</sup> Bij dit schema plaatst de ICES de volgende kanttekening: «In dit schema is uitgegaan van het «nieuwe lijnen»-alternatief. De toerekening van de kostenstijging naar de in de tabel onderscheiden oorzaken is een globale benadering.»

<sup>2</sup> In het originele ICES-stuk zoals dat aan de ministerraad is aangeboden staat «1000». Deze evidente rekenfout is in deze weergave gecorrigeerd.

<sup>61</sup> Deze informatie over de raming is ontleend aan de stukken bij PKB 3 die de Tweede Kamer in 1996 ontvangt (zie TK 1995-1996, 22 026, nrs. 16-17, p. 189). Het feit dat deze getallen uit PKB3 afkomstig zijn, illustreert dat de meest cruciale basisgegevens («wat kost de HSL») in de Nieuwe HSL-nota, ondanks de 23 deelrapporten, niet altijd helder aan de Tweede Kamer zijn gepresenteerd.

Ter toelichting op dit schema schrijft de ICES aan het kabinet:

«De kosten zijn aanmerkelijk hoger dan werd aangenomen in de HSL-nota van 1991. Zoals in de bovenstaande tabel is aangegeven, werden de aanlegkosten toen geraamd op f 3,2 miljard. De stijging van de raming houdt verband met verschillende factoren. Enkele kunstwerken (tunnels) blijken duurder te zijn dan aanvankelijk werd aangenomen, met name omdat de technische dimensionering op de hoge snelheden meer kosten met zich meebrengt dan aanvankelijk werd verwacht. Verder is meer aandacht besteed aan de fysieke inpassing van het tracé. Een deel van de stijging wordt bijvoorbeeld veroorzaakt door de verdiepte ligging die op enkele onderdelen van de tracés is aangebracht. Verder zijn aanvullende voorzieningen verwerkt die zijn gericht op milieubescherming, natuur en beperking van hinder. Zo is rekening gehouden met een bedrag van f 100 miljoen voor o.a. mitigerende en compenserende maatregelen.»

### *Exploitatie*

Wat betreft de exploitatie blijkt dat bij het nieuwe-lijnen alternatief, de exploitatie voldoende oplevert om de exploitatiekosten te kunnen dekken alsmede een deel van de infrastructuurkosten. In de beleidsnota van de HSL-nota staat:

«Het positieve exploitatiesaldo zal, via private financiering, gebruikt kunnen worden voor het dekken van een substantieel deel van de infrastructuurkosten.»

#### **Scheiding financiering, exploitatie en vervoer**

De minister stelt dat een voorwaarde voor een positief exploitatieresultaat is dat een strikte scheiding tussen de financiering van de infrastructuur, de exploitatie ervan en de vervoerexploitatie wordt gemaakt.

In dit verband wordt gedacht aan een «BEM», «IEM» en «VEM», wat staat voor respectievelijk een Baan Exploitatie Maatschappij (BEM), een Infrastructuur Exploitatie Maatschappij (IEM) en een Vervoers Exploitatie Maatschappij (VEM):

- de aanleg geschiedt met private en publieke middelen door een Baan Exploitatie Maatschappij waarbij de zeggenschap bij de staat ligt;
- een Infrastructuur Exploitatie Maatschappij, bestaande uit private partijen die het hoogste bod hebben gedaan op het rail-infra-exploitatieright, gaat de lijn exploiteren en kan het gebruik verhuren aan vervoerders;
- de vervoerders kunnen zich verenigen in een Vervoers Exploitatie Maatschappij en vervullen de vervoersfunctie op de lijn.

De basis voor het latere opknippen van het HSL-project in aanleg, exploitatie (de Infraprovider) en het vervoer wordt hiermee in de PKB uit 1994 al gelegd.

### **3.3 Van kabinetsvoornemen (PKB 1) naar kabinetsbesluit (PKB 3)**

Na aanbidding van de HSL-nota breekt voor de Tweede Kamer, formeel-juridisch gezien, een periode aan van «wachten op het kabinetsstandpunt». In deze periode, die zal duren tot mei 1996, wordt druk onderhandeld met België (paragraaf 2.3.2). Ondertussen treedt ook een nieuw kabinet aan (Paars I). Dit kabinet werkt de varianten uit die naar voren komen in de ronde van inspraak, advies en bestuurlijk overleg (paragraaf 2.3.3), waaronder de Bos-variant (paragraaf 2.3.4).

#### *3.3.1 Het regeerakkoord 1994*

##### *Een nieuw kabinet, een nieuw regeerakkoord*

De Nieuwe HSL-nota wordt in maart 1994 nog aangeboden door het kabinet Lubbers III, door de ministers Maij-Weggen (CDA) en Alders (PvdA). Op 3 mei 1994 zijn er Tweede Kamerverkiezingen. Voortzetting van

de zittende coalitie van PvdA en CDA is op basis van de uitslag niet de eerste optie. De formatie richt zich op een kabinet van PvdA, VVD en D66. Dit kabinet, Paars I, komt tot stand en wordt op 22 augustus 1994 beëdigd. In kabinet Kok I is mevrouw A. Jorritsma-Lebbink (VVD) minister van Verkeer en Waterstaat en mevrouw M. de Boer (PvdA) de minister van VROM.

In aanloop naar de formatie toe verdedigt het ministerie van Verkeer en Waterstaat de reeds genomen besluiten over grote projecten, waaronder de HSL-Zuid. Men probeert ze het toekomstige kabinet ervan te overtuigen dat afwijken hiervan praktische bezwaren met zich brengt en sterk nadelige gevolgen zal hebben voor de economische positie van Nederland.<sup>62</sup> Dit lijkt effect te hebben, want in het regeerakkoord 1994 wordt één kernachtige zin over de HSL-Zuid opgenomen:

*«Het besluit tot aanleg van de Hoge Snelheidslijn wordt bevestigd met inbegrip van de tracékeuze.»<sup>63</sup>*

Daarnaast wordt in het regeerakkoord 1994 de aanleg van een volwaardige HSL ook genoemd in relatie tot de luchthaven Rotterdam:

*«Uitgaande van de uitbreiding van Schiphol en de aanleg van een volwaardige HSL, is aan een luchthaven bij Rotterdam geen nationaal economisch belang verbonden.»<sup>64</sup>*

De kwalificatie «volwaardige HSL» impliceert in dit verband een HSL over een nieuw aan te leggen tracé.

#### *Terugkijken op de HSL-passage in het regeerakkoord*

De Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten is in de hoorzittingen met betrokkenen nader ingegaan op de betekenis van de zin over de HSL-besluitvorming in het regeerakkoord 1994.

In de gesprekken wordt ten eerste duidelijk dat het doelbewust in het regeerakkoord terecht is gekomen.

*De heer **Slob**: (...) Is toen bij het formuleren van het regeerakkoord heel intensief gesproken over de HSL?*

*De heer **Kok**: (...) In die ronde van zeven weken is onder de leiding van de drie informateurs het onderwerp HSL zeker met enig gevoel voor detail aan de orde geweest in het overleg tussen de fractieleiders en de deskundigen. (...)*

*Bron: openbare hoorzittingen, 10 september 2004.*

Mevrouw Jorritsma, die enkele maanden later minister van Verkeer en Waterstaat zal worden, is als Tweede Kamerlid namens de VVD betrokken bij het opstellen van de teksten voor het regeerakkoord.

*De heer **Hermans**: U treedt in augustus 1994 aan. U heeft namens de VVD zelf de onderhandelingen aangaande Verkeer en Waterstaat gevoerd.*

*Mevrouw **Jorritsma-Lebbink**: Nee, ik wil dat graag corrigeren. Ik ben deelnemer geweest van een werkgroep die de onderhandelingen moest voorbereiden. De onderhandelingen werden echt niet gevoerd door Kamerleden die op plaats nr. X stonden. Dat gebeurde door de lijsttrekkers en niet door gewone simpele Kamerleden zoals ik.*

*Bron: openbare hoorzittingen, 10 september 2004.*

In haar beleving is de passage over de HSL in het regeerakkoord terecht gekomen omdat D66 op dat moment niet voor het in PKB 1 vastgelegde voorkeustracé van de vorige regering was.

<sup>62</sup> TK, 1993–1994, 23 715, nr. 12, bijlage 3, 13, 20 en 26.

<sup>63</sup> TK, 1993–1994, 23 715, nr. 11, p. 22.

<sup>64</sup> TK, 1993–1994, 23 715, nr. 11, p. 23.

*De voorzitter: U formuleert het duidelijk. De binding in het regeerakkoord werd beoogd door de VVD en de Partij van de Arbeid om D66 vast te leggen op de voorkeursvariant.*

*Mevrouw Jorritsma-Lebbink: Ja, op dat moment. Het was het stadium van de procedure. Er lag een PKB 1 met twee varianten en één voorkeursvariant. Die hebben wij herbevestigd. In het kabinet dat daaraan voorafging, waren Partij van de Arbeid en CDA het over dat onderwerp eens. In de nieuwe coalitie waren de drie partijen het niet automatisch daarover eens. In mijn zienswijze lag het meningsverschil vooral tussen D66 en de andere twee partijen.*

### *Interpretatieverschillen van het regeerakkoord*

Over de interpretatie van de zin in het regeerakkoord blijken bewindslieden het niet geheel eens te zijn. Voor minister-president Kok is er maar één interpretatie mogelijk.

*De heer Slob: Waar het gaat om de HSL, is in het regeerakkoord uiteindelijk voor de volgende formulering gekozen: «Het besluit tot aanleg van de Hoge Snelheidslijn wordt bevestigd met inbegrip van de tracékeuze.» Hoe moeten wij deze passage lezen?*

*De heer Kok: Ik zou zeggen dat er niet zo veel interpretaties mogelijk zijn.*

*De heer Slob: Ik kan er wel een stuk of drie bedenken. Wat is evenwel uw interpretatie?*

*De heer Kok: De meest logische interpretatie vind ik: wij hebben geen aanleiding om de tracékeuze van het toen aftredende kabinet niet over te nemen.*

*De heer Slob: Betekent dit dat het kabinet dat daarna van start gaat, zich met het regeerakkoord heeft vastgelegd op dat tracé?*

*De heer Kok: Dat is in ieder geval de werkbasis. Het is altijd mogelijk dat er tijdens een kabinetsperiode expliciete afwijkingen van het regeerakkoord ontstaan. Soms gebeurt dat omdat er geheel nieuwe omstandigheden zijn ontstaan. Je maakt een regeerakkoord, maar je weet natuurlijk niet hoe de toekomst zal zijn. Er kunnen zich veranderingen voordoen op economisch terrein, in de internationale politieke verhoudingen of anderszins. Voor dingen waarvoor een expliciete afspraak is gemaakt – in dit geval was dat om door te gaan op de tracékeuze van het vorige kabinet – geldt dat dat de werkbasis is waarop het kabinet van start gaat, en dat er bijzondere omstandigheden en dringende redenen moeten zijn om daar eventueel van af te wijken. Bovendien moeten die, als dat het geval is, ook duidelijk met de regeringsfracties worden gedeeld. Immers, de fracties die hun goedkeuring hebben gegeven aan het akkoord dat ten grondslag ligt aan het kabinet en het te voeren beleid, moet worden gevraagd wat zij vinden van een eventuele afwijking daarvan en of zij daar overeenstemming over kunnen bereiken. Het is dus niet onmogelijk om af te wijken, maar je maakt een regeerakkoord niet voor niets. Het is geen vrijblijvend stuk papier dat je naast je neer kunt leggen. Dat is ook een van de redenen waarom ....*

*De heer Slob: Wij moeten de passage die daar staat, dus heel letterlijk nemen. Met de zinsnede «met inbegrip van de tracékeuze» wordt dus bedoeld op de tracékeuze zoals die in de PKB 1 stond die net een paar maanden daarvoor aan de Kamer was voorgelegd door het vorige kabinet. De A1-variant moest dus gewoon uitgevoerd gaan worden.*

*De heer Kok: Het lijkt mij logisch om die passage letterlijk te nemen. Er wordt lang over gedaan, voordat het zo ver is. Als die er eenmaal is, wordt er eerst instemming gevraagd van de fracties. Zij kunnen een en ander ook nog amenderen. Als alles eenmaal rond is, het met een strikje erom regeerakkoord wordt genoemd en de regering van start gaat, is dat de werkbasis. Daarvan kan worden afgeweken, maar alleen als de omstandigheden*

daar aanleiding toe geven. Ook moet er dan echt sprake zijn van nieuwe feiten, bijvoorbeeld nieuwe politieke feiten. Verder moet daar instemming voor worden verkregen van de fracties die samen het regeerakkoord hebben onderschreven.

Volgens toenmalig minister-president Kok moet de zinsnede «met inbegrip van de tracékeuze» heel letterlijk worden genomen: een harde afspraak waar alleen in uitzonderlijke gevallen van afgeweken kan worden indien het kabinet én de regeringsfracties daartoe besluiten.

Ook minister Zalm van Financiën kijkt er zo tegenaan. Op 11 december 1995 stuurt hij een brief aan de ministers Jorritsma en De Boer, omdat hij het niet eens is met hun besluit om een andere variant<sup>65</sup> dan de in het regeerakkoord afgesproken voorkeursvariant uit te werken. Minister Zalm concludeert in de brief aan zijn collega's: «Voor mij blijft echter voorop staan, dat er door het kabinet in een PKB 1 en het Regeerakkoord een voorkeur is uitgesproken en een budget is vastgesteld.»

Toenmalig minister De Boer had de «hardheid» van het regeerakkoord op dit punt duidelijk anders ervaren dan de minister-president en minister Zalm.

*De heer **Aptroot**: (...) Wat vond u dan van het regeerakkoord? In het regeerakkoord stond toch dat de hogesnelheidslijn er zou komen, met inbegrip van de tracékeuzes. In het regeerakkoord staat dat er een HSL komt door het Groene Hart.*

*Mevrouw **De Boer**: Ik heb het als volgt geïnterpreteerd. Een regeerakkoord overrulet natuurlijk nooit een PKB-procedure. De PKB-procedure was in gang gezet. Deel 1 was verschenen.*

*De heer **Aptroot**: Daarin stond ook een voorkeursvariant.*

*Mevrouw **De Boer**: Ja, in elke PKB staat een voorkeursvariant. Dat is de systematiek. Daarna gaat het de inspraak in en is het volstrekt normaal dat je de inspraak op al zijn merites beoordeelt en weegt. Dat kan dus betekenen dat je afwijkt van het voorkeurs-tracé en tot een ander standpunt komt.*

*De heer **Aptroot**: Ik wil toch graag van u weten wat u, toen u toetrad tot het kabinet, vond van het feit dat het kabinet het besluit tot aanleg van de hogesnelheidslijn bevestigde, met inbegrip van de tracékeuze. Onder dat inbegrip valt een hogesnelheidslijn door het Groene Hart.*

*Mevrouw **De Boer**: Ik kan niet zeggen dat het een erg duidelijke tekst is.*

*De heer **Aptroot**: Wat vindt u daar niet duidelijk aan?*

*Mevrouw **De Boer**: Ik heb de tekst geïnterpreteerd als: wij gaan voort met deze PKB-procedure. Daarvoor, in 1992, was de PKB-procedure afgebroken. Deze PKB-procedure zou doorgaan. Zo heb ik de tekst geïnterpreteerd. Je kunt natuurlijk nooit in een regeerakkoord stellen dat je voor een bepaald tracé kiest, ongeacht het gegeven dat de PKB-procedure nog in het inspraakstadium is.*

*Bron: openbare hoorzittingen, 10 september 2004.*

Overigens blijkt dat minister De Boer de tracékeuze van het vorige kabinet niet steunt vanwege de doorsnijding van het Groene Hart, maar zich bij

<sup>65</sup> Het betreft hier de Bos-variant die verderop in paragraaf 2.3.4 nog uitvoerig aan de orde komt.

haar aantreden niet heeft gerealiseerd dat deze keuze al in het regeerakkoord is vastgelegd.

*De heer **Aptroot**: Maar er stond een voorkeur van het kabinet in.*

*Mevrouw **De Boer**: Dat mag.*

*De heer **Aptroot**: Had u daar moeite mee?*

*Mevrouw **De Boer**: Ik wist van meet af aan dat dit mijn voorkeur niet was.*

*De voorzitter: Is dat dan ook gemeld?*

*Mevrouw **De Boer**: Toen ik aantrad en ik heb niet erg veel tijd gehad om te overdenken wat ik zou doen. Als je het regeerakkoord bekijkt en je kijkt ergens op bladzijde 58 of zo, staat er één zinnetje. Ik moet eerlijk zeggen dat ik daar niet over gevallen ben. Ik heb het niet eens getraceerd, om het woord «tracé» maar te gebruiken.*

*De heer **Aptroot**: Dat is in elk geval een heel oprecht antwoord.*

### Geheime agenda?

In haar gesprek concludeert mevrouw De Boer dat – achteraf gezien – de tekst van het regeerakkoord niet op die manier geformuleerd had mogen worden:

*De voorzitter: Wij hebben hierover ook intern gediscussieerd. Er ligt een regeerakkoord waarin een afspraak wordt gemaakt over de realisering van de hogesnelheidslijn en waarin een voorkeursvariant wordt opgenomen. Is een dergelijke uitspraak niet zo dominant dat in feite daarna het debat in de Kamer of met de woordvoerders van fracties gemarginaliseerd wordt tot een kijken hoe een variant wordt ingepast of wordt uitgevoerd? Hoe kijkt u daarop terug?*

*Mevrouw **De Boer**: Ik heb zojuist al gezegd dat ik de tekst niet duidelijk vond. Ik vind dat de tekst niet op die manier geformuleerd had moeten worden. Als men bedoeld had, wat ik heb begrepen en zoals ik het interpreteerde, dat de PKB-procedure doorging en niet werd gestopt, had men dat zo moeten formuleren. Het feit dat werd gesteld dat het was met inbegrip van de gekozen variant ofwel bevestiging van de variant, gaf aanleiding om te veronderstellen dat het kabinet een geheime agenda had en hoe dan ook wilde uitkomen bij de A1-variant. Het was dus niet een verstandige uitspraak.*

Oud-minister Jorritsma vond daarentegen de formulering in het regeerakkoord een «prima zin».

*De heer **Hermans**: U zegt dat die zin in het regeerakkoord niet bindend is. Had die er wat u betreft dan niet op die manier in moeten staan? Had er bijvoorbeeld kunnen staan: Het besluit tot aanleg van de hogesnelheidslijn wordt bevestigd en de tracékeuze gaan wij bezien?*

*Mevrouw **Jorritsma-Lebbink**: Nee, ik vond het prima dat die zin erin stond. Op dat moment was mijn partij – althans voor zover ik begrepen heb – een groot voorstander van die tracékeuze, van die voorkeursvariant. Dat is geloof ik ook niet echt veranderd.*

Hoewel zij deze zin niet als bindend ervaren, waren er naar haar mening in de inspraak eenvoudigweg geen betere varianten naar boven gekomen dan de voorkeursvariant van het kabinet.

### 3.3.2 *Inspraak, advies, overleg en onderzoek (1994–1996)*

Na publicatie van de nieuwe HSL-nota in mei 1994 vindt er op diverse fronten actie plaats. In deze paragraaf staan vier typen activiteiten, die vaak nauw met elkaar samenhangen, centraal:

1. *Inspraak* (mei 1994-september 1994). Direct na verschijning van de nieuwe HSL-nota wordt het publiek voorgelicht over de plannen (het ministerie organiseert 26 voorlichtingsavonden en tien hoorzittingen) en krijgen belanghebbenden de mogelijkheid te reageren.
2. *Advies* (december 1994-februari 1995). De minister vraagt en krijgt advies over de nieuwe HSL-nota van respectievelijk de Raad voor de Ruimtelijke Ordening (RARO), de commissie voor de milieueffectrapportage (commissie m.e.r.), het Overlegorgaan Verkeersinfrastructuur (OVI) en Overlegorgaan Personenvervoer (OPV).
3. *Overleg* (december 1994-mei 1996). Met bestuurlijke partners (provincies, gemeenten, stadsregio's, hoogheemraadschappen en waterschappen) wordt tussen 1994 en 1996 in verschillende ronden overleg gevoerd.
4. *Aanvullend Onderzoek* («permanent»). In december 1995 publiceert het ministerie van Verkeer en Waterstaat twee nadere onderzoeken naar tracévarianten. Ook derden, zoals de Technische Universiteit Delft, komen met studies naar tracévarianten.

#### *Wat de Tweede Kamer merkt van deze activiteiten.*

De resultaten van de inspraak en de advisering worden weergegeven in deel 2a van de PKB, die de Tweede Kamer – ter kennisname – op 23 november 1995 ontvangt.<sup>66</sup> Aangekondigd wordt dat PKB deel 2b, resultaten van bestuurlijk overleg, te zijner tijd ook ter inzage zal worden gelegd bij de Tweede Kamer. Dit wordt uiteindelijk pas juli 1996. Verder verschijnen er tal van onderzoeken, die niet altijd formeel aan de Tweede Kamer worden aangeboden, maar die wel openbaar zijn.

Op 15 december 1995 sturen de ministers Jorritsma en De Boer de Tweede Kamer een brief ter aanbieding van twee studies die zijn uitgevoerd.<sup>67</sup> Het betreft de studie naar de bundelingvariant (BBLN). Deze is ter kennisgeving. De andere is een studie naar «tracé WB3», ook wel aangeduid als de Bos-variant (zie ook paragraaf 2.3.4).

#### *Veel tijd beschikbaar door impasse met België*

Inspraak, advies, bestuurlijk overleg en aanvullend onderzoek zijn gebruikelijke activiteiten in de fase van een PKB-procedure tussen deel 1 (kabinetsvoorkeur) en deel 3 (definitief kabinetsstandpunt). Minder gebruikelijk is echter de periode die dit in beslag neemt bij de PKB voor de HSL-Zuid. Ruim twee jaar zal er gestudeerd en gediscussieerd worden. Een belangrijke factor die dit mogelijk maakt zijn de voortdurend optredende vertragingen in het onderhandelingsproces met België. Pas eind 1996 zal minister Jorritsma tot definitieve overeenstemming komen met haar Belgische collega.

De Tweede Kamer ontvangt op 2 december 1994 een brief van minister Jorritsma waarin zij meldt dat met de Belgische regering overeenstemming is bereikt om enkele verdragen te sluiten over een groot aantal (slepende) kwesties.<sup>68</sup> Ook over de HSL-Zuid zijn afspraken gemaakt: een gezamenlijke ambtelijke werkgroep zal een voor Nederland en Vlaanderen optimale oplossing zoeken en hierover een integraal rapport opstellen. Dit heeft nog gevolgen voor de definitieve tracékeuze voor het traject rondom de Belgische grens. Om die reden zal PKB 3 pas in december 1995

<sup>66</sup> TK, 1995–1996, 22 026, nr. 13.

<sup>67</sup> TK, 1995–1996, 22 026, nr. 14.

<sup>68</sup> TK, 1994–1995, 22 026, nr. 10.



verschijnen in plaats van in het voorjaar, zoals eerder aangekondigd. De minister kondigt aan ondertussen nog enkele nadere studies naar tracévarianten te zullen uitvoeren en publiceren. Uit deze brief blijkt dat de vertragingen in het België-dossier ruimte schept voor het uitvoeren van nader onderzoek (naar onder andere de Bos-variant).

#### **Negen maanden uitstel**

In het NRC Handelsblad van 2 december 1994 wordt het besluit tot uitstel als volgt geduid: «Wat bij de Betuwelijn lange tijd een doodzonde was, blijkt bij de Hogesnelheidslijn (HSL) nauwelijks op bezwaren te stuiten. Met een simpele pennenstreek is de besluitvorming negen maanden opgeschort (...) De Betuwelijn, werd op het ministerie van Verkeer en Waterstaat altijd gezegd, duldde geen uitstel, evenmin als de HSL. Maar inmiddels is het onzeker of er een Betuwelijn komt en wordt de HSL niet in 2003, maar waarschijnlijk pas in 2005 in gebruik genomen».

Meer in het algemeen kan worden gesteld dat een belangrijke verklarende factor voor het feit dat al in 1987 de startnotitie voor de PKB HSL verschijnt en er pas in 1997 een goedgekeurde PKB ligt, vooral gelegen is in de langdurige onderhandelingen met België over de ligging van het HSL-tracé.

#### *Inspraak, advies, overleg en onderzoek*

Hierna worden de belangrijkste resultaten uit respectievelijk de inspraak, de advisering, het bestuurlijk overleg en het aanvullend onderzoek uiteengezet.

#### **Ad 1. Inspraak**

De inspraak levert 1250 reacties op. Hiervan zijn er 54 «bredere» reacties die gesteund worden door ruim 17 000 insprekers. De inspraak levert een gevarieerd beeld op van voor- en tegenstanders en dus ook van tal van argumenten pro en contra het project of onderdelen ervan. Een aantal insprekers vindt de omvang en opzet van de nieuwe HSL-nota zodanig omvangrijk (zes nota's met 23 deelrapporten) dat voor insprekers en volksvertegenwoordiging een gedegen studie nauwelijks mogelijk is. Sommige insprekers bepleiten om het HSL-besluit te onderwerpen aan een referendum. Enkele insprekers hebben weinig vertrouwen in de inspraakprocedure, omdat reeds in het regeerakkoord is bepaald dat de HSL er komt. Een groot aantal insprekers merkt op dat de vraag of Nederland aangesloten moet worden op het Europese net van hogesnelheidslijnen eerst beantwoord moet worden. In de HSL-nota lijkt deze vraag al positief beantwoord te zijn en gaat de afweging vooral over tracévarianten. Enkele insprekers wijzen er op dat het concept van hogesnelheidstreinen verouderd is en over 25 jaar achterhaald zal zijn door bijvoorbeeld magneettreinen. Veel kritiek in de inspraak richt zich op de A1-variant, waarvan aanleg strijdig zou zijn met het restrictieve beleid van het Groene Hart. Ook is er kritiek op het feit dat de HSL-nota is uitgebracht, terwijl er nog geen duidelijkheid is over de gang van zaken in België.

Steun voor de aanleg van een nieuw tracé voor de HSL is er onder meer vanuit de kring van het bedrijfsleven, gemeenten en provincies, de Kamers van Koophandel, Nederland Distributieland, de NS en Schiphol. Daarentegen zijn er ook zeer veel insprekers die zich uitspreken tegen de aanleg van een apart nieuw tracé. In dit verband wordt vaak aandacht gevraagd voor een studie van de Technische Universiteit Delft, die uitgaat

van het deels aanpassen en hier en daar uitbreiden van het bestaande spoor (Rotterdam, Den Haag, Amsterdam) met twee sporen voor een hogesnelheidstrein. Over gehanteerde vervoersprognose en kostenramingen worden door diverse sprekers kritische kanttekeningen geplaatst. Sommigen stellen voor om de Algemene Rekenkamer de verschillende varianten te laten doorrekenen.

#### **HSL of HST?**

Een discussie die voortdurend speelt (en dus ook bij de inspraak aan de orde komt), is het door elkaar lopen in de regeringsstukken van de begrippen «HSL» (hogesnelheids*lijn*) en «HST» (hogesnelheids*trein*). Ogenschijnlijk een semantische discussie, maar toch met een politieke lading. Er zijn immers voorstanders van de komst van de hogesnelheidstrein naar Nederland, terwijl zij tegenstander zijn van de aanleg van een nieuwe lijn hiervoor. Zo gebruikt de gemeente Den Haag, een voorstander van het gebruik van het bestaande spoor, consequent over HST in plaats van HSL. Het Platform Hogesnelheidstrein spant in september 1994 een rechtszaak aan tegen de staat over onjuistheden in de PKB 1. Hierbij wordt onder andere ook geageerd tegen het door elkaar gebruiken van HSL en HST, daarmee suggererend dat beide onlosmakelijk met elkaar verbonden zouden zijn.

## **Ad 2 Adviezen**

Alle verplichte adviezen die aan de minister van VROM worden uitgebracht, hebben gemeen dat ze unaniem de keuze van het kabinet onderschrijven dat Nederland aangesloten moet worden op het Europese HSL-net. Ook wordt in alle adviezen de tracékeuze van het kabinet ten zuiden van Rotterdam (tracé Fn/Fz) onderschreven. Vrijwel alle adviesorganen zijn intern verdeeld over de vraag welk tracé ten noorden van Rotterdam de voorkeur verdient. In de navolgende boxteksten is de essentie van een viertal adviezen opgenomen.

#### **I. Het RARO-advies**

De RARO onderscheidt voor het tracé Rotterdam-Amsterdam twee opties:

1. Een HST over de bestaande uitgebouwde verbinding via Den Haag die bij de entree Rotterdam aansluit op de nieuwe HST-lijn naar het zuiden. Op deze verbinding is een snelheid mogelijk van rond de 200 km/uur.
2. Een HST over een snelle rechtstreekse verbinding Rotterdam-Amsterdam met een maximumsnelheid van 300 km/uur.

In zijn advies aan de minister van VROM kiest een deel van de raad voor de eerste optie en een deel van de raad voor de tweede. De raad acht nader onderzoek naar de TU-Delft variant en verdere uitwerking daarvan als optimalisatie van de bundeling-variant (BBLN) tot een volwaardig alternatief gewenst.

## II. Het advies van de commissie m.e.r.

De commissie m.e.r. ziet zelf in hoofdzaak twee benaderingswijzen die in de HSL-nota niet altijd helder uit elkaar gehouden worden. In de ene benaderingswijze wordt het HSL-project vooral als afzonderlijk internationaal georiënteerd project beschouwd. In dat geval ligt een nieuwe lijn voor 300 km/uur in de rede. In de andere benaderingswijze wordt het HSL-project vooral óók als een nieuw maar integraal onderdeel van het uit te bouwen openbaar vervoernetwerk in Nederland gezien. In dat geval staat binnenlands medegebruik van de HSL centraal en het waar mogelijk tegelijk verbeteren van nationale en internationale verbindingen (HSL en Rail 21).

De commissie m.e.r. concludeert dat in het m.e.r. (c.q. de HSL-nota) veel goede en voor de besluitvorming relevante informatie wordt gepresenteerd. Als echter de tweede benaderingswijze van het HSL-project wordt gevolgd, ontbreekt in de informatie nog een aantal essentiële elementen en dienen de volgende vragen te worden beantwoord: Hoe is de substitutie te verbeteren door middel van het HSL-project als een nieuw en integraal onderdeel van het nationaal openbaar vervoernetwerk? Welke tracering draagt daaraan het meeste bij en in welke mate? In dit kader stelt de commissie m.e.r. dat nog niet onderzochte varianten (zoals de TUD-variant en de Bos-variant) informatie kunnen opleveren die een aanvulling van de MER noodzakelijk maakt.

## III. Het OVI-rapport

Aan het overleg van het overlegorgaan verkeersinfrastructuur (OVI) is, naast vertegenwoordigers van het ministerie van Verkeer en Waterstaat, door een aantal organisaties deelgenomen.<sup>69</sup> Ook het OVI is niet unaniem in de keuze voor het noordelijk tracé. Een deel van de OVI concludeert, onder meer op basis van de noodzakelijke kwaliteit die de HSL dient te hebben (mede ten behoeve van substitutie) dat een bundelingsvariant niet reëel is. Deze deelnemers, zijnde de NS, Schiphol, het interprovinciaal overleg, de EVO, Transport Logistiek Nederland en de vereniging van de Kamer van Koophandel en Fabrieken, kiezen derhalve voor een nieuwe lijn, en wel volgens het nog nader te optimaliseren voorkeustracé van het kabinet. De andere deelnemers achten een verbeterd bestaand spoor wel reëel en kiezen daarvoor.

## IV. Het OPV-rapport

Het Overlegorgaan Personenvervoer (OPV) is net als het OVI een overlegorgaan van het ministerie van Verkeer en Waterstaat waar diverse organisaties aan deelnamen.<sup>70</sup> Het OPV acht het noodzakelijk dat de HSL-Zuid zodanig wordt geïntegreerd in de overige Randstedelijke vervoerplannen dat sprake zal zijn van een optimaal vervoerssysteem. Het overlegorgaan vreest dat andere projecten, zoals Rail 21 en Cargo 21, wellicht getemporeerd worden als de aanleg van de HSL-Zuid meer gaat kosten dan geraamd. Het OPV acht het noodzakelijk dat er zekerheid bestaat dat de financiële exploitatie van de HSL-Zuid geen invloed zal hebben op de exploitatie van het traditioneel spoorvervoer. De voorkeur van de meerderheid van het OVI gaat uit naar de aanleg van nieuwe hogesnelheidsspoorlijnen tussen Schiphol en Rotterdam en Rotterdam en de Belgische grens. De ANWB pleit voor het HSL-gedeelte tussen Amsterdam en Rotterdam volgens het bundelingsalternatief. ROVER is van mening dat prioriteit gegeven moet worden aan Rail 21. In dat kader dient de HSL via bestaande lijnen op Amsterdam te worden aangesloten.

<sup>69</sup> NS, EVO, IPO, Landbouwschap, ANWB, stichting Natuur en Milieu, Fietsersbond ENFB, Kamers van Koophandel, Schiphol, NIROV, KNAC, TLN, VVN.

<sup>70</sup> AbvaKabo, NS, VSN, Koninklijk Nederlands Vervoer (met aparte organen voor OV, busvervoer en taxivervoer), KLM, IPO, VNG, ROVER, ANWB, FNV, CNV, BOV en de Consumentenbond.

## Ad 3. Overleg

Op een aantal cruciale momenten voeren de ministers van Verkeer en Waterstaat en VROM overleg met bestuurders van provincies, stadsregio's en waterschappen. Door de lange voorbereidingstijd van PKB 3 heeft relatief veelvuldig overleg plaatsgevonden, namelijk in december 1994, maart 1995, januari 1996 en mei 1996. Uit het verslag van het bestuurlijk overleg, dat pas ruim 2 jaar na verschijning van de HSL-nota beschikbaar

is voor de Tweede Kamer, ontstaat een beeld van regio's waar veel inpassingswensen leven die deels gehonoreerd zijn. In totaal wordt voor een bedrag van f 535 miljoen aan additionele inpassingswensen in het bestuurlijk overleg gehonoreerd.<sup>71</sup> In hoofdstuk 4 is in tabel 4.1 een uitsplitsing gemaakt van de meerkosten van f 1,44 miljard tussen PKB 1 en PKB 3, zijnde – in grote lijnen – f 900 miljoen voor een boortunnel onder het Groene Hart en f 535 miljoen overige inpassingen.

#### **Het onderhandelingsmandaat van f 535 miljoen**

Uit ambtelijke stukken van diverse betrokken ministeries blijkt dat het bedrag van f 535 miljoen die in het bestuurlijk overleg is toegezegd, nadrukkelijk het karakter had van een maximum onderhandelingsmandaat voor de onderhandelende ministers van Verkeer en Waterstaat en VROM. Het heeft Verkeer en Waterstaat veel moeite gekost om dit mandaat los te krijgen binnen het kabinet. Met name Financiën verzet zich lang tegen een dergelijk onderhandelingsmandaat omdat zij een «salamitactiek» vrezen en omdat er geen garantie is dat het bij f 535 miljoen in het bestuurlijk overleg zal blijven. Na de ervaringen met de Betuweroute wordt met name de Tweede Kamerbehandeling door ambtelijk Financiën gevreesd. Verkeer en Waterstaat stelt daar als argument tegenover dat bestuurlijke overeenstemming juist een waarborg is voor het voorkomen van allerlei wensen later in het proces. Bovendien wil Verkeer en Waterstaat alle toezeggingen in het bestuurlijk overleg vastleggen in convenanten zodat lokale overheden niet via de Tweede Kamer alsnog duurdere inpassingen kunnen eisen. Ambtelijk Financiën is echter niet gerustgesteld en schrijft in een notitie aan minister Zalm: *«Verkeer en Waterstaat wil met lagere overheden convenanten afsluiten om zo de grip op deze overheden maximaal te maken. Dit is op zich een goed idee, maar het regionale cliëntisme van bijvoorbeeld Tweede Kamerleden, zal zich niet door convenanten laten inperken.»*<sup>72</sup> Een niet geheel onterechte inschatting zoals zal blijken, want in december 1996 zal Financiën zich geconfronteerd zien met een pakket van amenderende moties op de PKB die op een kamermeerderheid kunnen rekenen, ter waarde van ruim f 2,5 miljard ....

#### **Ad 4. Onderzoek**

In lijn met de uitkomsten van de inspraak en de advisering laat het kabinet

*Alternatieven voor de A1-variant*

**I ) B3:** Als A1 maar dan westelijk van Zoetermeer

**II a) WB3:** Nieuw aan te leggen tracé dat zoveel mogelijk gebundeld wordt aangelegd met rijksweg A13 (Rotterdam–Den Haag) en rijksweg A4 (Den Haag–Schiphol). WB3 kent geen station ter hoogte van Den Haag.

**II b) WBH:** als WB3, maar ter hoogte van Ypenburg blijft tracé oostelijk van de A4 en is daar voorzien in een station Haaglanden.

**III) BBLN:** Creëren van twee HSL-sporen op de bestaande spoorlijn Rotterdam-Den Haag-Amsterdam. Voor het grootste deel van het traject zal dit aanleg van nieuwe HSL-sporen impliceren en zal de bestaande lijn op grote delen dan zessporig worden.

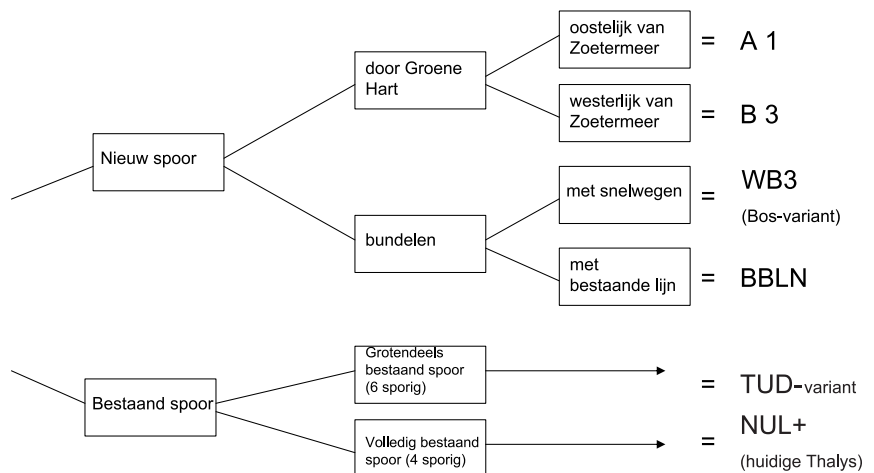
**IV) TUD-variant<sup>73</sup>:** Als BBLN, maar dan gebaseerd op grotere delen van het traject waar (vooral nog) volstaan kan worden met het ombouwen van twee bestaande sporen naar HSL-sporen. Op grote delen dus viersporigheid. Het voordeel van deze variant is dat deze gefaseerd aangelegd kan worden. Op korte termijn minder risico's en kosten.

Over de gehanteerde veronderstellingen inzake de spoorcapaciteit en technische (on)mogelijkheden van maatregelen bij de door de projectorganisatie ontwikkelde BBLN-variant en de door de TU Delft ontwikkelde «TUD-variant» ontstaat discussie.

Daarom wordt een onafhankelijke audit uitgevoerd naar de gehanteerde prognoses en veronderstellingen.<sup>74</sup> De audit bevestigt grotendeels de aannames die zijn gehanteerd bij de door de projectorganisatie uitgewerkte BBLN-variant.

Schematisch kunnen de afwegingen die tot de verschillende varianten ten noorden van Rotterdam leiden, als volgt worden weergegeven:

**Figuur 3.5: Noordelijke tracévarianten en de afwegingen**



In de stukken die circuleren in de ambtelijke voorbereiding van de PKB 3 en in de uiteindelijke PKB 3 wordt de TUD-variant niet apart meegenomen. De door de projectorganisatie HSL uitgewerkte BBLN-variant wordt kennelijk beschouwd als de meest realistische uitwerking van het bundelingalternatief.

Uit de ambtelijke stukken en de gesprekken die de Tijdelijk Commissie Infrastructuurprojecten heeft gevoerd, ontstaat het beeld dat vooral het ministerie van VROM en de minister van VROM er voor geijverd hebben dat alternatieven voor de A1-variant, de voorkeursvariant van het kabinet, nader zijn uitgewerkt.

<sup>73</sup> 72 De TU Delft publiceert maar liefst drie opeenvolgende studies op dit punt. De eerste verschijnt in juli 1994 en is getiteld «*De hogesnelheidstrein via Den Haag? Kritische reactie op de nieuwe HSL-nota*». In april 1995 verschijnt: «*Vervolgstudie TU-variant, Toekomst-waarde nader onderzocht*». Tot slot publiceert de TUD in januari 1996 een derde rapportage: «*De HST kan niet buiten Den Haag. TU-visie naar aanleiding van de BBLN-studie*».

<sup>74</sup> Externe audit BBLN Eindrapport, Goudappel Coffeng, adviseurs Verkeer en Vervoer, 1 maart 1996.

*Mevrouw De Boer: (...) Ik heb al die varianten heel nauwkeurig bestudeerd, de bestaande lijn, de TU Delft-variant, ook een bestaande lijn, de varianten van Bos en natuurlijk het Groene Hart. Het voorkeustracé dat in de PKB stond, heb ik natuurlijk wel bestudeerd. Bij het bestuderen van de Bos-variant, wat met de medewerkers van VROM en de RPD heel nauwkeurig is gedaan, heb ik gezegd dat ik daarin heel aantrekkelijke aspecten zag. Dat had te maken met het feit dat die een bundeling zou betekenen van de grootschalige infrastructuur die daar lag, met de A4 en de A13. Wij hebben dit verder bestudeerd, het is helemaal onderzocht.*

### 3.3.3 De Bos-variant (1994–1996)

In de besluitvorming over de HSL in zowel het kabinet, als later in de Tweede Kamer, zal de Bos-variant een belangrijke rol gaan spelen. In deze paragraaf wordt daarom nader ingegaan op de wijze waarop deze variant op de politieke agenda is gekomen en hoe er mee omgegaan is. Dit zal vooral gebeuren aan de hand van hetgeen betrokkenen hierover tegenover de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten hebben verklaard.

#### *Ontstaan van de Bos-variant*

De Bos-variant dankt zijn naam aan bedenker, de heer Bos, een ingenieur uit Zoetermeer die deze variant eind jaren tachtig aan de keukentafel bedenkt. De crux van deze variant is dat deze niet door het Groene Hart loopt, maar uitgaat van een nieuwe spoorlijn gebundeld langs de autosnelwegen A13 (Rotterdam-Den Haag) en A4 (Den Haag-Amsterdam). Zo'n bundeling met rijkswegen was inmiddels ook voor de Betuweroute toegepast.

Als ambtenaar van het ministerie van OCenW is de heer Bos bij toeval in de gelegenheid om zijn variant rechtstreeks onder de aandacht van ambtenaren van Verkeer en Waterstaat te brengen, die niet afwijzend reageren. In 1994 komt PKB 1 uit waarin de Bos-variant is opgenomen in de overzichtskaart met onderzochte, maar afgevallene tracés.

*De heer Aptroot: In de PKB 1 van 1994 zijn allerlei varianten in kaartjes opgenomen. Uw idee om niet recht door het Groene Hart te gaan en niet over bestaand spoor te gaan, maar een combinatie met de snelwegen te vormen, zat daarbij. Het werd weliswaar genoemd, maar niet uitgewerkt. Wat vond u daarvan?*

*De heer Bos: Wat u zegt is terecht. Wat ik vertelde, vond omstreeks 1990 plaats. Daarna is er in de burelen ijverig gestudeerd. Omstreeks 1994 kwam de nieuwe HSL-nota naar buiten. Het was een pakket van ongeveer een halve meter dik. Nog steeds werd alleen gesproken over de variant door het Groene Hart en die over bestaand spoor. Ik was daarom wat verbaasd en vroeg mij af wat zij met mijn variant hadden gedaan. Vervolgens heb ik de nota besteld. In deelrapport 4 op pagina 21 vond ik inderdaad een prachtige plattegrond met allerlei variantjes, tracés en karrensporen door het land. Mijn tracé was een daarvan. Dat werd echter weggeschreven, wat mij wel boos maakte. Het leek wel een soort complot. Ik ben ook ambtenaar geweest en ik weet hoe het gaat. Het «kluitje in het riet»-model is mij alleszins bekend: er zijn verscheidene varianten en er moeten argumenten worden verzonnen om ertegen te kunnen zijn.*

*Bron: openbare hoorzittingen, 9 september 2004.*

Voor de heer Bos is dit aanleiding zijn varianten uitvoerig uit te werken en op 12 september 1994 in te brengen in het kader van de inspraak op PKB 1. Zijn variant zal daarna in officiële stukken door het leven gaan als «WB3».

#### WB3

*De Bos-variant krijgt in het jargon van Verkeer en Waterstaat de titel «WB3» mee. De WB3 bundelt met bestaande snelwegen, is een variant die westelijk loopt van de reeds door Verkeer en Waterstaat uitgewerkte B3-variant en is bedacht door Willem Bos. Er zijn derhalve drie lezingen waar de afkorting WB3 voor staat:*

- **WegenB**undeling 3
- **Westelijke B3**-variant
- **Willem Bos** 3

Wellicht is de aanduiding «WB» aanvankelijk van «Westelijke B3» afgeleid, maar duidelijk is dat «WB» later in de tijd wel degelijk als is gebruikt als herkenbaar «handelsmerk» ter aanduiding van door Willem Bos ontwikkelde varianten. Zo wordt een door Bos ontwikkelde variant op het F-tracé ten zuiden van Rotterdam (de zogenaamde Drechtstedenvariant) formeel aangeduid als «Fwb».

Ondertussen vindt zijn idee ook gehoor bij de provincie Zuid-Holland, waar de variant ook in de inspraak is betrokken. De provincie verzoekt zelfs om de Bos-variant onder de aandacht van de minister te mogen brengen.

#### *Bos-variant op de politieke agenda*

De Bos-variant wordt aanvankelijk niet door Verkeer en Waterstaat opgepakt, vanwege de vermeende planologische nadelen.

*Mevrouw Jorritsma-Lebbink: (...) In 1994 zijn alle varianten heel globaal bekeken. Toen viel de variant die er ongeveer zo uitzag als de latere Bos-variant buiten de boot omdat die uit oogpunt van ruimtelijke ordening lastig was, want hij liep voor een deel door nieuwe woonwijken. Ik heb gelezen dat de heer Alders toen aan de minister van Verkeer en Waterstaat gemeld heeft dat er beslist niet voor die variant gekozen moest worden omdat die dwars door Ypenburg liep. Ook uit vervoerskundige overwegingen was die variant niet goed. Als er strak gebundeld werd met de A4, kon de trein niet hard rijden en als dat niet gebeurde, had die variant dezelfde nadelige effecten als de huidige variant namelijk dat er iets verder het Groene Hart ingeschoven moest worden om nog enige vervoerskundige meerwaarde te krijgen. In 1994 was deze variant al afgevallen. Op verzoek van de m.e.r.-commissie hebben wij de variant nogmaals bekeken en er iets dieper ingegaan en elke keer kwam dat er weer uit.*

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat zag er dus niet veel in. Daar komt verandering als de commissie voor de milieu-effectrapportage in haar advies aan de minister van Verkeer en Waterstaat expliciet spreekt over: «niet nader onderzochte varianten – hierbij denkt de commissie met name aan de zogenaamde TUD-variant en de Bos-variant (WB3).»<sup>75</sup>

*De heer Aptroot: (...) Hebt u een idee waarom de commissie m.e.r. uw variant wel oppakte?*

*De heer Bos: Ik denk dat hij zo reusachtig goed was. De m.e.r.-commissie toetst op andere criteria dat het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Zij kijkt vooral naar de gezondheid van mens en milieu in plaats van naar rijtijden. (...)*

#### *De Bos-variant verder uitgewerkt*

Naar aanleiding van het advies van de commissie m.e.r. wordt de Bos-variant nader uitgewerkt. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat, in casu de projectdirectie HSL-Zuid, en de minister van Verkeer en Waterstaat verlenen wel hun medewerking, maar van harte gaat dat niet.

<sup>75</sup> Brief van commissie voor de milieu-effectrapportage aan de minister van Verkeer en Waterstaat en in afschrift aan de minister van VROM, d.d. 2 december 1994, kenmerk U809-94/Sf/ab/141-653.

Minister Jorritsma en het ministerie van Verkeer en Waterstaat zien de Bos-variant absoluut niet als een reële optie.

*Mevrouw **De Boer:** (...) Op Verkeer en Waterstaat had men absoluut niet het gevoel, ook mijn collega niet, dat dit een reële optie was. Als ik echter vond dat het uitgewerkt moest worden, dan deden zij dat. Zij hebben dat ook gedaan. Het projectbureau HSL heeft de Bos-variant uitgewerkt.*

Maar minister Jorritsma verzet zich niet tegen de Bos-variant.

*De heer **Hermans:** Heeft u zich verzet tegen het opnemen van de Bos-variant?*

*Mevrouw **Jorritsma-Lebbink:** Van mij hoefde het niet zo nodig op dat moment, maar ik weet ook dat je er gezamenlijk moet uitkomen. Als mevrouw De Boer dat wil, gebeurt het ook. Daarmee had ik geen problemen.*

Ondanks het feit dat minister Jorritsma geen probleem heeft met het feit dat de Bos-variant verder uitgewerkt wordt, krijgt Willem Bos niet bepaald de indruk dat de projectdirectie de uitwerking van zijn variant van harte oppakt.

*De heer **Aptroot:** (...) Toch ging het ministerie de TU Delft-variant en de Bos-variant uitwerken. In een artikel in de Volkskrant van 18 november 1995 toonde u wel duidelijk bedenkingen bij de manier waarop dat gebeurde. Ik citeer: «Met dit soort werken kun je er van alles instoppen. Ambtenaren hebben mij zelf gezegd: als wij willen rekenen wij je zo kapot. Maar zij zijn slim genoeg om dat niet te doen.» Wanneer en hoe zeiden ambtenaren dat tegen u?*

*De heer **Bos:** Het gesprek zelf is telefonisch gevoerd. Zo gaat dat natuurlijk. Het werd gevoerd met een tijdelijk ingehuurd ambtenaar. Hij had nog niet de complete leerschool van de ambtenarij doorlopen. Hij was wat minder verfijnd in zijn diplomatieke bewoordingen, zou je kunnen zeggen. Het ademde wel de geest uit. (...) Omdat ik toch op het vinkentouw zat, mocht ik op mijn verzoek eens langskomen in Utrecht. Ik mocht zelfs in de keuken kijken, maar ik ben niet verder gekomen dan de uitgiftebalie. Daar was ook een klein clubje ambtenaren waarmee ik een gezellig gesprek had. In dat onderhoud liepen de emoties wat hoger op. Dat leidde ertoe dat men zei dat ik een beetje moest dimmen, omdat ik anders geen medewerking meer zou krijgen. Als braaf burger heb ik dat uiteraard gedaan, maar dat wil niet zeggen dat ik achteraf wel meer medewerking of meer informatie kreeg. In dat opzicht moet ik het evenals anderen die voor de commissie zijn verschenen, hebben van een soort oprispingen van mensen die zwaar getafeld hebben. Uit die oprispingen moet je opmaken wat voor kruiden en specerijen men heeft gebruikt. Met die halve informatie moet je dan wat doen om verder te komen en om wat tegenwicht te kunnen bieden. (...)*

Nadat de projectdirectie gekeken heeft naar het teken- en rekenwerk van Willem Bos ligt er een uitwerking van de Bos-variant waar Bos zich zelf niet volledig meer in herkent. De projectdirectie komt op hogere kosten voor de Bos-variant dan Bos zelf, onder andere doordat zij zijn uitgegaan van een hoog viaduct bij het Prins Clausplein en een tunnel van drie etages diep bij Leiden.

*De heer **Aptroot:** (...) Hoe vindt u dat uw variant is uitgewerkt? Is dat logisch? Is het goed gebeurd?*



*De heer **Bos**: (...) Vervolgens kwam naar voren dat de post onroerend goed bij mij een factor 2,5 groter was dan de lijn door het Groene Hart. Dat is natuurlijk logisch, want je gaat langs de snelwegen, waar allerlei bebouwing staat. Maar het is een soort penseel- verven met een kwastroller. Het is wel een gave om de lijn door de hele bebouwing heen te prikken, dwars door de huiskamers en directievertrekken. De prijs loopt dan natuurlijk aardig op. Bovendien bleek dat zij bij het Prins Clausplein en de Vlietlanden een dertien meter hoog betonnen viaduct van vijf kilometer lengte portretteerden. Dat vond ik teveel van het goede. Daarnaast kwam bij Leiden een tunnel tevoorschijn die drie etages diep ging. Je had eerst de Oude Rijn, vervolgens de A4 en daar zou de HSL nog eens onderdoorgaan. Daar ging men dus te diep, op het andere punt ging men te hoog. Het prijskaartje loopt dan natuurlijk aardig op.*

*De heer **Aptroot**: U herkende dus op delen niet uw eigen variant? Het was een duurdere manier van uitvoeren.*

*De heer **Bos**: Het tracé had inderdaad wat cosmetische correcties gekregen die ik niet helemaal herkende in mijn verhaal.*

### *Minister De Boer wel enthousiast*

In tegenstelling tot minister Jorritsma ziet minister De Boer de Bos-variant wel als een serieuze optie. Op maandag 9 oktober 1995 laat zij zich tijdens een werkbezoek aan het Groene Hart openlijk uit voor de Bos-variant. Dit mist zijn uitwerking niet want in de Haagsche Courant van 10 oktober verschijnt de kop: «*Minister De Boer; Snelle trein via Den Haag*».

*De heer **Hermans**: De acties van mevrouw De Boer maakten het wel onontkoombaar dat de Bos-variant verder onderzocht en meegenomen werd.*

*Mevrouw **Jorritsma-Lebbink**: Wij zijn politici en worden geacht standpunten in te nemen. Wij worden ook geacht te proberen dingen te bereiken. Een minister van VROM heeft een andere doelstelling dan een minister van Verkeer en Waterstaat. Uiteindelijk moet men in het kabinet gezamenlijk iets bereiken. Je kunt altijd discussiëren over de vraag op welk moment je daarover iets moet zeggen in de publiciteit. Ik heb daarover een nogal stringente opvatting maar daarover kun je van mening verschillen.*

Minister De Boer dringt er vervolgens bij haar collega Jorritsma op aan om de Bos-variant als volwaardig alternatief in procedure te brengen, hetgeen impliceert dat voor de Bos-variant een aparte MER wordt opgesteld en dat er inspraak georganiseerd zal worden over deze variant. Hiertoe wordt door beide ministers besloten. Minister Zalm van Financiën is hier niet gelukkig mee.

### *De brief van de minister van Financiën (11 december 1995)*

Op 11 december 1995 stuurt minister Zalm van Financiën een brief aan de ministers van Verkeer en Waterstaat en VROM en in afschrift aan de minister-president en de minister van EZ. Op een drietal punten uit hij zijn zorgen:

1. De Bos-variant, die buiten zijn weten om in onderzoek is gebracht.
2. De kosten van het bestuurlijk overleg dat de ministers Jorritsma en De Boer voeren met lokale overheden zonder dat er in het kabinet een onderhandelingsmandaat is afgesproken.
3. De onderhandelingen met België, waarbij er onzekerheid bestaat over wat een overeenkomst met België gaat kosten en wie dat gaat betalen.

Over de Bos-variant schrijft minister Zalm:

«De gang van zaken rondom het alsnog in inspraak geven van dit tracé komt mij nogal ongelukkig voor. De Bos-variant is namelijk circa 1,2 miljard duurder dan de voorkeursvariant van het kabinet (die in het Regeerakkoord is bevestigd). Door nu in dit stadium deze dure alternatieve variant alsnog nader te willen onderzoeken en als gelijkwaardig aan de kabinetsvariant te willen behandelen, wordt niet alleen de indruk gewekt dat het kabinet deze variant serieus in de afweging wil betrekken, maar er mogelijk ook heel wat extra geld voor over heeft om het Groene Hart nog verder te ontzien. Voor mij blijft echter voorop staan, dat er door het kabinet in een PKB 1 en het regeerakkoord een voorkeur is uitgesproken en een budget is vastgesteld.»

De minister van Financiën staat – voorzichtig uitgedrukt – niet erg open voor dit alternatief omdat hij al moeite heeft met het feit dat het kabinet de indruk wekt deze variant serieus in de afweging te willen betrekken.

*De heer **Hermans**: Minister Zalm is hierdoor onaangenaam verrast. Hij is niet betrokken geweest bij het besluit om de Bos-variant in procedure te nemen. Hij stelt dat zijn ambtenaren dit via de pers hebben moeten vernemen. Hij stuurt u en minister De Boer daarover op 11 december 1995 een brief. Wat vond u van die brief? Had de heer Zalm gelijk?*

*Mevrouw **Jorritsma-Lebbink**: Hij had inderdaad een beetje gelijk. Het heeft iets te maken met de manier waarop je met elkaar werkt. Het ging om een procedure die opgedragen was aan de minister van Verkeer en Waterstaat en aan de minister van VROM. Wij konden daartoe besluiten maar het was netter geweest als wij minister Zalm verteld hadden waarmee wij bezig waren.*

De brief van minister Zalm gaat ook in afschrift naar minister-president Kok. Die ziet geen reden om de ministers De Boer en Jorritsma «terug te fluiten»:

*De heer **Kok**: Dat brengt geen wijziging in wat ik net zei. Bij de beoordeling van de einduitkomsten kun je het geheel van de overwegingen laten gelden. De financiële overweging is daarbij niet de minst belangrijke, maar voor mij is dat, dacht ik, geen overweging geweest om het eens te zijn met Zalm en die handel te laten afblazen.*

*De heer **Slob**: Terugkijkend, denkt u dus dat u de vakministers toentertijd de ruimte hebt gegeven om verder te gaan op een wijze die zij op dat moment verantwoord achten.*

*De heer **Kok**: Ja, te meer omdat de brief van minister Zalm eerder een signaalfunctie had. Hij hield geen stopbord op, maar zei dat hij even wilde melden dat dit hoogst bezwaarlijke consequenties kon hebben. En dat was zijn goede recht. Het was zelfs zijn plicht om daarop te wijzen. Het is zeker niet verkeerd geweest dat hij de collega's daar in een vroeg stadium op gewezen heeft. Voor mij als voorzitter van de ministerraad was dat echter geen reden om de ministers van Verkeer en Waterstaat en van VROM terug te fluiten en te zeggen dat zij daar niet over mochten praten en denken.*

Minister Jorritsma heeft begrip voor de opvatting van minister Zalm, maar vindt dat toch de procedure netjes afgelopen moet worden om niet naderhand het verwijt te krijgen «dat je het niet eens serieus hebt willen bekijken».

*Mevrouw Jorritsma-Lebbink: De minister van VROM vond het wel een serieuze variant. Ik kon mij erin vinden dat die procedure serieus afgelopen moest worden. Zo werkt het toch? Er moest nog geen besluit genomen worden. Het was in de voorbereiding naar een kabinetsbesluit.*

*De voorzitter: Was in uw perceptie de zaak volkomen open?*

*Mevrouw Jorritsma-Lebbink: Nee, niet volkomen open. Als iemand in het kabinet die de verantwoordelijkheid heeft voor de belangrijke portefeuille ruimtelijke ordening, deze variant als een serieuze optie wil bezien, vind ik dat het moet gebeuren. Anders krijg je toch aan het eind van de rit het verwijt dat je het niet eens serieus hebt willen bekijken. Ik vind dat een volstrekt legitieme manier van werken. Ik snap wel dat de heer Zalm zegt dat het voor hem allemaal niet nodig is, maar desalniettemin als er zo'n opvatting leeft, vind ik wel dat je dat pad moet aflopen.*

### *Inspraak op de Bos-variant*

Begin januari 1996 vinden inspraakavonden plaats over de Bos-variant. Op deze voorlichtingsbijeenkomsten komen vooral de tegenstanders van de Bos-variant af. Zo is bijvoorbeeld de gemeente Leiderdorp een fel tegenstander, omdat de Bos-variant zal leiden tot de sloop van woningen in deze gemeente.

*Mevrouw De Boer: Dan ga ik even de film terugdraaien. Er zijn inspraakbijeenkomsten geweest met de betrokken gemeenten of gemeentebesturen. Daar was nul komma nul steun voor deze variant. Er was altijd een man in de zaal die mij zeer steunde op het punt van de Bos-variant en dat was de heer Bos, die daar altijd bij aanwezig was. Dat was vervelend, maar je kunt altijd nog zeggen dat sommige trajecten altijd moeilijk zijn voor gemeenten en dat je niet kunt verwachten dat zij «Hosanna» roepen. (...)*

De bijeenkomsten worden inderdaad door Willem Bos zelf ook bezocht. Hij probeert vervolgens aan de kritiekpunten tegemoet te komen door zijn Bos-variant op diverse punten aan te passen of te verbeteren. Willem Bos stuurt op 26 januari 1996 een inspraakreactie op zijn eigen variant WB3 in. Deze inspraakreactie bevat verbeterde WB-varianten: de WB4 en de WB5.

Deze varianten krijgen beperkte aandacht. De ambtelijke, politieke en publieke discussie die in 1996 zal volgen over de Bos-variant, zal zich primair richten op WB3. Wel komt dan een andere subvariant steeds nadrukkelijker in beeld, de variant WBH, waarbij de Bos-variant voorzien is van een station Haaglanden ter hoogte van Ypenburg.

### *De Bos-variant redt het niet*

De besluitvorming over de Bos-variant in het kabinet in het voorjaar van 1996 kan niet los gezien worden van de besluitvorming over de tunnel onder het Groene Hart. In het kabinet redt de Bos-variant het niet tegenover de voorkeursvariant A1. Dit proces wordt verder beschreven in paragraaf 2.4.3.

Toch is de Bos-variant daarmee niet van het toneel, want ook in het najaar van 1996 zal het debat in de Tweede Kamer in belangrijke mate gaan over de keuze tussen de Bos-variant en de A1-variant. Dit wordt verder beschreven in paragraaf 3.4.

Minister Jorritsma heeft nooit in de Bos-variant geloofd. Mede daarom is verdere detailuitwerking en bestuurlijk overleg achterwege gebleven.

Mevrouw **Jorritsma-Lebbink**: (...) Als je die variant zover hebt uitgezocht dat je bij voorbaat al ziet dat die vervoerskundig noch inpassingstechnisch iets wordt, dus in termen van prijs/kwaliteitsverhouding, dan moet je ermee ophouden, is mijn opvatting. Als ik er maar enigszins in had geloofd, dan was ik verder gegaan.

Oud-minister De Boer stelt dat hierbij vooral het argument van «tijd» gespeeld heeft.

Mevrouw **De Boer**: (...) In die periode konden wij niet tot overeenstemming komen – en dat had ook met de tijd te maken – om de Bos-variant uit te werken als ware het een voorkeursvariant, dus op locatieniveau. Waarschijnlijk had je daarvoor dan twee jaar extra moeten uittrekken. (...)

Daarnaast vindt zij bestuurlijk draagvlak een aandachtspunt.

De **voorzitter**: De afspraken die u maakte met uw collega van Verkeer en Waterstaat gingen toch over de gelijkwaardige uitwerking van beide varianten?

Mevrouw **De Boer**: In de optiek van die periode is de Bos-variant zover mogelijk uitgewerkt. Wij hadden dus een behoorlijk beeld van die variant. Het grote probleem bij de Bos-variant was voor mij dat er geen bestuurlijk draagvlak voor was.

*De Bos-variant een «traineervariant»?*

In het NRC Handelsblad van 19 januari 1996 wordt een artikel gewijd aan de Bos-variant. Daarin wordt gesteld dat in een recente evaluatie van de eigen inspraakprocedure, het ministerie van Verkeer en Waterstaat bekend zo nu en dan zelf met een zogenoemde traineervariant te komen. Daar is ook een verklaring voor. «De bereidheid om het lineaire karakter van het besluitvormingsproces (het achter elkaar uitvoeren van stappen) in te ruilen voor een Echternacher processie is vaak ingegeven door de vrees om bij de rechter, in het kader van beroepsprocedures over het uiteindelijke besluit, onderuit te worden gehaald met het argument dat onvoldoende aandacht is besteed aan door belanghebbenden ingebrachte «nieuwe feiten c.q. alternatieven», aldus het ministerie.»

De heer Bos herkent deze weergave van hoe met inspraakvarianten wordt omgegaan.

De heer **Aptroot**: In de NRC heeft een artikel gestaan dat gewijd was aan uw variant. Er wordt in geschreven: «Hogere kosten, nieuwe weerstanden, rapporten waar niemand tevreden over is. Hoe serieus is WB3 eigenlijk? In een recente evaluatie van de eigen inspraakprocedure bekent Verkeer en Waterstaat zo nu en dan zelf met een zogenoemde traineervariant te komen.» Kent u die kwalificatie?

De heer **Bos**: Ja, de kwalificatie van «traineringsvariant» ken ik. Af en toe moet je een doekje voor het bloeden geven, een aalmoes, en moet je net doen alsof inspraak loont. Of het is afgedwongen van buitenaf. Men moet er pro forma mee bezig zijn. Intern noemt men dat een traineringsvariant. Dit obstakel moet op een gegeven moment uit de weg worden geruimd om verder te kunnen gaan. De ambtenarij is een systeem, een kolonie mieren. Je kunt er een paar fijnknippen, maar de kolonie gaat door, tot de laatste mier.

Bos wijst in dit verband op het punt dat de minister zowel de rol van speler heeft als die van scheidsrechter. De minister wordt geacht als «speler» de eigen voorkeursvariant nader uit te werken en in bestuurlijk overleg te verdedigen, maar moet tegelijk ook als «scheidsrechter»

objectief en onafhankelijk concurrerende varianten uit de inspraak beoordelen en eventueel nader uitwerken.

De suggestie dat de Bos-variant als «trainingsvariant» is beschouwd, klinkt ook door in een ambtelijke notitie die minister Zalm eind 1995 ontvangt. Ambtenaren van Financiën schrijven over het besluit om een aanvullende MER te starten naar de Bos-variant: «(...) *de aanvullende MER valt enkel te verdedigen, omdat we er als rijksoverheid blijf van zullen moeten geven dat we bereid geweest zijn om alle mogelijke tracés in de afwegingen te betrekken*».<sup>76</sup>

#### **Krantenartikel over de Bos-variant**

Hiervoor is al verwezen naar een artikel in NRC Handelsblad van 19 januari 1996 dat is gewijd aan de Bos-variant. De analyse in dit artikel is dat de Bos-variant min of meer door de toevallige omstandigheid van vertraging in het besluitvormingsproces, tot wasdom heeft kunnen komen. Een passage:

*«De WB3-variant is een nakomertje. Eigenlijk was de inspraak ruim een jaar geleden reeds afgerond en had er allang een kabinetsbesluit moeten zijn. Onenigheid met Vlaanderen over waar het spoor precies de grens over moet heeft de besluitvorming echter aanzienlijk vertraagd, zodat het kon gebeuren dat eind vorig jaar, precies ten tijde van de Groene Hart-gesprekken van minister De Boer (VROM), het kabinet aankondigde de al langer bekende Bos-variant alsnog te willen onderzoeken»*

Voorts wordt in dit artikel uit januari 1996 ook een meer politiek getinte analyse gegeven en een voorspelling gedaan die later uit zal komen:

*«Het ligt meer in de rede dat het onderzoek naar deze variant een slag is in de strijd tussen de ministers Jorritsma, aanhanger van het voorkeurstracé en De Boer, beschermvrouwe van het Groene Hart. Mocht WB3 het niet halen, en die kans is groot, dan zal De Boer in het kabinet compensatie eisen. Dit zou kunnen in de vorm van extra tunnels, iets waarvoor zij zich ook al bij herhaling openlijk heeft uitgesproken».*

#### *3.3.4 Varianten op de Bos-variant*

Het traject van inspraak, advies, overleg en onderzoek levert een bonte verzameling van meningen, wensen, argumenten, problemen, oplossingen, alternatieven en varianten. Zowel bij de besluitvorming binnen het kabinet (hoofdstuk 3) als bij de besluitvorming in de Tweede Kamer (hoofdstuk 4) is daardoor het speelveld voortdurend in beweging.

De HSL-besluitvorming spitst zich steeds meer toe op de keuze voor het tracé ten noorden van Rotterdam. Naast de bestaande tracévarianten, duiken ook nieuwe (sub)varianten en alternatieven op. Op alle niveaus (maatschappelijk, politiek, ambtelijk, bestuurlijk) was, is en blijft er in meer of mindere mate verdeeldheid over het te kiezen tracé.

Met name het «Groene Hart» en de positie van Den Haag worden argumenten die in de discussie steeds zwaarder gaan wegen.

#### *Overzicht varianten*

Onderstaand zijn enkele voor- en nadelen van de varianten, zoals die in diverse stukken naar voren zijn gebracht, op hoofdlijnen uiteengezet.

<sup>76</sup> Notitie aan de minister van Financiën, d.d. 6 december 1995, kenmerk: IRF/260/VenW/LK.

**Tabel 3.7 Overzicht varianten noordelijk tracé**

Variant	Genoemde voordelen	Genoemde nadelen <sup>1</sup>
<b>A1</b> (kabinets-voorkeur)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Voldoet aan HST-concept</li> <li>– Kortste reistijd Rotterdam-Schiphol</li> <li>– Beste exploitatieresultaat, vervoerswaarde, kosten/batenratio en substitutie-effect</li> <li>– Bestuurlijk meest afgestemd; kortste proceduretijd</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Doorsnijdt Groene Hart</li> <li>– Doorsnijdt stedelijke gebieden (Noordrand R'dam, Berkel en Rodenrijs, Bergschenhoek, Bleiswijk en Zoetermeer)</li> <li>– Doorsnijdt kassengebied (B-driehoek)</li> <li>– Den Haag geen HSL-station</li> </ul>
<b>WB-3</b> (Bos-variant)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Goede inpassing door bundeling met rijkswegen</li> <li>– Goede potenties voor substitutie</li> <li>– Variant denkbaar met HSL-station Haaglanden bij Prins Clausplein</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Doorsnijdt delen van VINEX-locaties</li> <li>– Lastige inpassing bij R'dam Noord en Leiderdorp</li> <li>– Geluidhinder in woongebieden</li> <li>– Veel bochten in tracé</li> <li>– Lange proceduretijd</li> </ul>
<b>BBLN</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Den Haag eigen HST-station</li> <li>– Groene Hart ontzien</li> <li>– Stimuleert economische ontwikkeling Randstad</li> <li>– Evenredige verdeling van HSL-voordelen over de stedelijke centra</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Grote kostenonzekerheid</li> <li>– Voldoet niet aan HST-concept</li> <li>– Laagste vervoerswaarde</li> <li>– Laagste kosten/batenverhouding</li> <li>– Lange proceduretijd</li> <li>– Sloop van huizen en forse aanpassingen stations nodig</li> </ul>
<b>TUD</b>	<p>Als BBLN, en daarenboven:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Op korte termijn goed inpasbaar</li> <li>– Gefaseerde aanleg (flexibel, minder risicovol)</li> <li>– Op korte termijn ruimte voor investeringen elders</li> </ul>	<p>Als BBLN, en daarenboven:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Capaciteitsgebrek op bestaand spoor</li> <li>– Voldoet niet aan alle technische en veiligheidseisen</li> </ul>

<sup>1</sup> Genoemde voor- en nadelen zijn ontleend aan de «Nota keuzeproblematiek» die minister Jorritsma op 1 maart 1996 aanbiedt aan de RPC.

Deze lijst is niet volledig, omdat op deze varianten weer subvarianten worden ontwikkeld. Niet door het kabinet, maar door derden. Naast een universiteit (TU Delft) en een geïnteresseerde burger (de heer Bos), ontwikkelen ook een Kamer van Koophandel (Haaglanden) en een Tweede Kamerlid (Stellingwerf) een variant. In maart 1996 wordt de zogenaamde «Kamer van Koophandelvariant» gepresenteerd (zie navolgende box) en in april 1996 de zogenaamde «RPF-variant». Beide zijn te beschouwen als varianten op de Bos-variant.

#### **De Kamer van Koophandelvariant**

Begin maart 1996 presenteert de Haagse Kamer van Koophandel een tracévariant die in feite een variatie is op de Bos-variant. Een belangrijk nieuw element is evenwel de bouw van een HSL-station ter hoogte van Ypenburg. Dit zou volgens de Haagse Kamer van Koophandel een enorme economische impuls aan de regio Haaglanden geven. Op 13 maart 1996 stellen de leden Leers (CDA), Verbugt (VVD), Versnel-Schmitz (D66) en Van Heemst (PvdA) de minister schriftelijke vragen over deze variant en verzoeken het kabinet deze volwaardig te betrekken in de besluitvorming. De minister antwoordt op 25 maart 1996<sup>77</sup> en schrijft dat zij de opvatting deelt dat een HSL-station bij het Prins Clausplein van regionaal- economische betekenis kan zijn voor de regio Haaglanden. Een bundelingvariant met een halte Haaglanden is meegenomen in de voorbereiding van het kabinetsstandpunt, zo stelt de minister.

<sup>77</sup> TK, 1995–1996, Handelingen, Aanhangsel 0836.

### *RPF-variant*

Op 9 april 1996 komt de fractie van de RPF, bij monde van het lid Stellingwerf, met een nieuwe tracévariant. In feite is de RPF-variant een combinatie van het zuidelijk deel van de BBLN-variant en het noordelijk deel van de Bos-variant. De essentie is namelijk dat de HSL van Rotterdam tot Delft over het bestaande spoor gaat, zodat doorkruising van geplande nieuwbouwlocaties wordt voorkomen. Vanaf Delft zou een nieuw spoor aangelegd moeten worden, gebundeld met de bestaande snelwegen en met een station ter hoogte van het Prins Clausplein. In Delft is voorzien in een groot deel ondertunneling.

Met deze variant hoopt de RPF de impasse in de besluitvorming over de HSL te doorbreken.

*De heer **Stellingwerf**: Eind 1996 is de besluitvorming rond de HSL geweest. Wij hebben in april deze variant naar buiten gebracht en geprobeerd om daar zo breed mogelijk aandacht en ook draagvlak voor te krijgen.*

*De **voorzitter**: Kun je deze variant typeren als een poging tot een compromis, omdat er een patstelling was door de tegenstelling tussen de regeringsvariant van de tunnel door het Groene Hart en de Bos-variant?*

*De heer **Stellingwerf**: Een van de redenen is geweest om te komen tot een doorbraak in de patstelling, maar dan wel op basis van de vaste uitgangspunten die wij in het begin hadden ingenomen, en ook constaterend dat er ontzettend veel voordelen zijn te halen, wanneer je die twee zaken aan elkaar koppelt. Het is geen variant om een aardig politiek spelletje te kunnen spelen, maar gericht op het behalen van grote voordelen.*

*De **voorzitter**: Kunt u die voordelen onder woorden brengen?*

*De heer **Stellingwerf**: Ik heb daarstraks al gezegd dat bundeling aan bestaande infrastructuur versnippering van de open ruimte voorkomt. Je blijft consistent in je Groene-Hartbeleid, als je dit doet, en je lost het gigantisch grote probleem in de oude binnenstad van Delft in één keer op. (...)*

*Bron: openbare hoorzittingen, 9 september 2004.*

### *De RPF-variant in de HSL-besluitvorming*

Hoewel de RPF-variant bedoeld is om uit de patstelling te komen tussen voor- en tegenstanders van de kabinetsvariant en de Bosvariant, zal deze variant bij de afweging binnen het kabinet geen rol van betekenis spelen. Ook later in de besluitvorming in de Tweede Kamer raakt de variant op de achtergrond, mede doordat de technische beoordeling ervan niet juist geschiedt. Stellingwerf meent dat de projectdirectie niet objectief kan zijn.

*De **voorzitter**: Dat is de beoordeling van het RPF-tracé door het projectbureau Hogesnelheidslijn-Zuid?*

*De heer **Stellingwerf**: Ja, dat was eigenlijk een slager die zijn eigen vlees aan het keuren was.*

Problematischer is dat de projectdirectie uitgaat van een bovengronds tracé door delen van Delft (o.a. TNO-complex, golfterrein en vuilstortplaats), waar Stellingwerf een ondergrondse ligging (boortunnel) had voorzien. Onderzoeksbureau Moret, dat in opdracht van de Tweede Kamer

ook de RPF-variant beoordeelt, gaat uit van deze informatie van de projectdirectie.

*De heer **Stellingwerf**: (...) Moret, die in opdracht van de Kamer handelt, gaat te rade bij het projectbureau HSL-Zuid en krijgt dan natuurlijk informatie van het ministerie, waar men in beginsel deze variant helemaal niet wil. Zo heb ik ook gezien dat de beoordeling is uitgevallen. Men wil dit niet, dus is het een negatieve beoordeling.*

*De **voorzitter**: Wat eigenlijk schokkender is, is dat u uw eigen variant niet herkent, waardoor de beoordeling niet meer zuiver is.*

*De heer **Stellingwerf**: De kern was dat wij een ondergronds tracédeel wilden, terwijl men een bovengronds tracédeel heeft beoordeeld. Dat was fnuikend.*

Uiteindelijk krijgt de RPF-variant, mede hierdoor, weinig aandacht in het politieke debat dat in het najaar van 1996 zal plaatsvinden (zie hoofdstuk 4).

*De heer **Stellingwerf**: (...) Wij hebben hier en daar wel bijval gekregen, dat het een interessante variant was. Er is in de discussies in de AO's ook wel eens naar verwezen, onder andere door de PvdA-fractie, dat er interessante openingen in zaten, maar veel verder is die steun eigenlijk niet echt gekomen. De minister heeft er in het debat, dat in een aantal termijnen heeft plaatsgevonden, bijna geen woorden aan vuil gemaakt, behalve hier en daar een paar zinnen. Zij heeft het eigenlijk afgedaan als niet relevant. Zij ging alleen voor de A1-variant en alles wat daarvan afweek, was niet aan de orde. Dat kwam ook omdat de discussie zich heel erg toespitste op een Bos-variant die langs de A4 en de A13 gebundeld werd, waar de maatschappelijke organisaties zich vooral achter hebben gesteld. Door de loop der dingen kwam de RPF-variant niet beter in beeld.*

#### *Gelijkwaardige uitwerking van varianten*

Gegeven deze ervaring bepleit Stellingwerf in zijn gesprek met de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten dat de Tweede Kamer voortaan in een vroeger stadium in de PKB een variant zou moeten kunnen inbrengen. Hij signaleert hier een probleem dat ook in de RPC in maart 1996 gesignaleerd wordt: andere varianten zijn ten opzichte van de voorkeursvariant van het kabinet minder ver uitgewerkt.

*De heer **Stellingwerf**: (...) ik kijk nu even naar de PKB-procedure. Het kabinet kan natuurlijk een goed eigen voorstel bedenken, maar ik vind dat er op de een of andere manier ook een inbreng moet kunnen zijn, zodat de Kamer een variant op zo'n groot project kan meegeven. De beoordeling daarvan moet dan door de regering worden overgenomen, zodat de spullen, op een gelijkwaardige manier uitgewerkt, op enig moment naar de Kamer komen. Dat was een groot probleem bij de HSL, want de regering zei altijd dat haar variant volledig was uitgewerkt en dat zij op basis daarvan kon besluiten, maar dat er bij die andere varianten nog heel veel gerekend en bekeken moest worden. Tijdverlies, onzekerheid en een groot risico van budgetoverschrijdingen, dat waren de standaardargumenten. Dat zou je moeten voorkomen en dat kan door de Kamer in een vroeger stadium varianten te laten inbrengen. Dan kun je ook een combinatie maken met een vorm van inspraak uit de samenleving.*

Oud-Tweede Kamerlid Leers ondersteunt de zienswijze van Stellingwerf, maar waarschuwt voor het risico dat dan alternatief op alternatief wordt gestapeld.



*De heer **Aptroot**: Van mevrouw Wolvers, de heer Bos en ook de heer Stellingwerf, die namens een Kamerfractie een alternatief inbracht, hebben wij gehoord: als je een alternatief inbrengt, dus terwijl het kabinet al iets heeft, sta je per definitie op achterstand. Is daarvoor een oplossing mogelijk, zodat ook alternatieven uit de Kamer of uit de inspraak een goede kans krijgen om reëel te worden meegewogen?*

*De heer **Leers**: Ja, Stellingwerf heeft bij de HSL inderdaad een interessant alternatief ingebracht, maar dat was bij voorbaat kansloos. Ik moest nog zien of het ministerie bereid was om dat als volwaardig alternatief mee te nemen. Dat deed men niet. De enige manier is om voortijdiger dit soort alternatieven een rol te laten spelen. Dat heeft ook nadelen. Bos is tot het eind toe met zijn alternatieven gekomen. Die draaide er iedere dag een krul aan. Dan krijg je politieke opportuniteit. Die zag heel snel in: dit lukt niet, dus ik kom met weer een ander alternatief. Die zat volgens mij de hele dag te tekenen. Dat werkt dus ook niet. Dat kun je op een gegeven moment ook niet doen.  
Bron: openbare hoorzittingen, 9 september 2004.*

Over de vraag of varianten voldoende uitgewerkt zijn, bestaan verschillende meningen. Voormalig minister Jorritsma hierover.

*Mevrouw **Jorritsma-Lebbink**: De vraag of varianten voldoende onderzocht zijn, is altijd arbitrair. Ook de Bos-variant was voldoende onderzocht om tot een oordeel daarover te kunnen komen. Binnen het kabinet was dat uiteindelijk de opvatting van iedereen. Als dat niet zo was geweest, was men niet tot een besluit gekomen of was er een ander besluit genomen.*

Op de vraag of «voldoende onderzocht» ook hetzelfde is als «gelijkwaardig meegenomen in besluitvorming» is zij minder duidelijk:

*De **voorzitter**: De essentie is de vraag in hoeverre de varianten gelijkwaardig zijn uitgewerkt opdat zowel het kabinet als de Kamer de mogelijkheid had een verantwoorde keuze te maken tussen beide varianten. Had u het gevoel dat beide varianten gelijkwaardig waren uitgewerkt?*

*Mevrouw **Jorritsma-Lebbink**: In mijn ogen waren ze voldoende uitgewerkt. Dat was ook de mening van het kabinet en uiteindelijk van de Tweede Kamer. Ik bedoel daarmee de meerderheid van de Tweede Kamer.*

### **3.4 Voorjaar 1996: het kabinet aan zet**

Begin 1996 wordt besloten de besluitvorming in het kabinet te splitsen. In maart 1996 buigt het kabinet zich eerst over de vraag of «de aanvullende studies moeten leiden tot herziening van de keuze uit het Regeerakkoord». Vrij vertaald: Gaat de HSL door het Groene Hart of wordt alsnog voor een andere variant gekozen? In mei 1996 zal vervolgens de PKB 3 in zijn geheel door het kabinet worden behandeld.

#### **3.4.1 Advisering over de tracé-alternatieven**

Uit de inspraak ontstaat geen eenduidig beeld over de meest wenselijke variant ten noorden van Rotterdam. Ook in de ambtelijke voorbereiding van de PKB 3 lopen de meningen uiteen. In het interdepartementale overleg zijn de meeste ministeries, meer of minder uitgesproken, voorstander van de A1-variant. Het ministerie van VROM is voorstander van de Bos-variant met station. In

ambtelijk overleg wordt geconcludeerd dat inzichten en visies van bestuurlijke en politieke aard uiteindelijk de keuze bepalen.

#### Een politiek-bestuurlijke afweging

In de Rijksplanologische Commissie van 5 maart 1996 wordt een nota besproken, getiteld: «Nota over keuzeproblematiek HSL-Zuid ten noorden van Rotterdam». Deze nota is opgesteld door de ministeries van VROM en Verkeer en Waterstaat en wordt op 1 maart 1996 door minister Jorritsma aangeboden aan de RPC. Hierin worden invalshoeken geschetst die in het complexe afwegingsvraagstuk van tracévarianten aan de orde is. Gesteld wordt:

*De keuze tussen tracés wordt niet alleen bepaald door min of meer objectief vergelijkingsmateriaal. Inzichten en visies van bestuurlijke en politieke aard bepalen uiteindelijk de keuze. De politiek-bestuurlijke invalshoeken die zich hebben gemanifesteerd, zijn:*

- A) de invalshoek waarbij het HSL/HST vervoersconcept domineert;*
- B) de invalshoek vanuit ruimtelijk-economische belangen binnen de Randstad;*
- C) de invalshoek om het Groene Hart te sparen.*

Op basis van deze invalshoeken zou de voorkeursvolgorde van tracékeuzen volgens de nota van Verkeer en Waterstaat en VROM er zo uitzien:

	1 <sup>ste</sup> voorkeur	2 <sup>de</sup> voorkeur	3 <sup>de</sup> voorkeur	4 <sup>de</sup> voorkeur
A. vervoersconcept	A1	WB3 en B3	WBH	BBLN
B. Randstad	BBLN	WBH	WB3 en B3	A1
C. Groene Hart	BBLN	WB3 en B3	WBH	A1

#### RPC-vergadering van 5 maart 1996

In de vergadering van de RPC op 5 maart 1996 uit één van de aanwezigen zijn zorg over «de divergerende tendens in de interdepartementale meningsvorming» (...) «De indruk wordt gewekt dat de varianten gelijkwaardig zijn onderzocht, maar hij vreest dat dit niet het geval is: de verschillende (toegevoegde) varianten zijn belegd met studies van ongelijke omvang.»<sup>78</sup>

Ook wordt in deze vergadering geconstateerd dat de variant WB3 met station op basis van zeer recent beschikbaar gekomen onderzoeksmateriaal in tien dagen moet worden beoordeeld. Hierbij wordt gewezen op «de handicap van het op een zeer laat moment beschikbaar komen van de relevante nota's».

De voorzitter concludeert dat, wat de grote tijdsdruk betreft, rekening gehouden moet worden met de door een aantal redenen ingegeven politieke wens om op korte termijn een keuze te maken voor een voorkeurstracé.

Dit leidt tot het beeld dat tijdsdruk een gedegen afweging van alternatieven in de weg staat en dat varianten in verschillende mate zijn uitgewerkt.

Voor minister De Boer wordt steeds duidelijker dat de Bos-variant het in het kabinet waarschijnlijk niet zal redden. Maar zij heeft nog een ander ijzer in het vuur. Als het Groene Hart niet ontzien kan worden door er omheen te gaan (Bos-variant), dan kan er ook nog onderdoor worden gegaan.

<sup>78</sup> Verslag van de 291<sup>ste</sup> vergadering van de Rijksplanologische Commissie op 5 maart 1996; p. 4.

*Mevrouw De Boer: Dan ga ik even de film terugdraaien. Er zijn inspraakbijeenkomsten geweest met de betrokken gemeenten of gemeentebesturen. Daar was nul komma nul steun voor deze variant (...)*

*Wij hebben in die periode ook heel veel interdepartementaal overleg gevoerd met de ambtenaren. U refereerde aan april, maar ik geloof dat er in maart een RPC-vergadering is geweest. Ook daarin stond de vertegenwoordiger van VROM vrijwel geheel alleen. Je kon dus constateren – en wij hebben ook andere signalen gekregen – dat de Bos-variant geen bestuurlijk draagvlak had. Als ik de Bos-variant had willen doorzetten, had ik meer steun daarvoor moeten hebben. Die was er dus niet. Vervolgens kun je twee dingen doen. Dan kun je zeggen dat het jammer is en toch maar meegaan met de A1-variant. Je kunt ook zeggen dat je natuurlijk niet zomaar akkoord kunt gaan met een variant waartegen je de grootst mogelijke bezwaren hebt en dat de variant zodanig geconstrueerd moet worden dat alle nadelen zoveel mogelijk gecompenseerd worden. Dat is dus met de ondertunneling gebeurd.*

### 3.4.2 De geboorte van de tunnel onder het Groene Hart

In de besluitvorming begin 1996 komt het idee van een tunnel onder het Groene Hart steeds nadrukkelijker in beeld. Dit idee is echter niet nieuw. Door minister De Boer is het een jaar daarvoor al in de week gelegd.

#### *Ondertunneling van het Groene Hart: wat vooraf ging*

In de nieuwe HSL-nota (PKB 1) wordt uitgegaan van een tunnel van ongeveer vier kilometer onder de Oude Rijn. In de provincie Zuid-Holland ontstaat al vroeg het idee om voor een veel langere ondertunneling van het Groene Hart te kiezen. Reeds op 16 september 1994 spreekt Provinciale Staten van Zuid-Holland uit dat zij het liefst een HST over bestaand spoor (Den Haag-Leiden) wil. Mocht het tot aanleg in het Groene Hart komen, dan steunen zij de inzet van Gedeputeerde Staten om te komen tot een tien kilometer lange tunnel van Hazerswoude tot de Haarlemmermeer.

Een paar maanden later, op 7 april 1995, spreekt minister De Boer zich voor het eerst publiekelijk uit voor een ondertunnelde HSL door het Groene Hart. «*Puur vanwege het landschap*», zo stelt zij in een interview met de Haagsche Courant. Dit zou vooraf afgestemd zijn met haar collega van Verkeer en Waterstaat.

*De heer Hermans: Al in een vroegtijdig stadium laat minister Margreeth de Boer van VROM zich openlijk uit voor ondertunneling van de HSL in het Groene Hart. Op 7 april 1995 zegt zij in een interview met de Haagsche Courant dat «ze zich puur vanwege het landschap wil inzetten voor een gedeeltelijk ondertunnelde hogesnelheidslijn aldaar.» Heeft minister De Boer het hierover met u gehad, vooraf of achteraf?*

*Mevrouw Jorritsma-Lebbink: Wat verwacht u nu dat ik voor antwoord geef? Natuurlijk is daarover gesproken. Het meeste gebeurde dat in het kabinet, maar natuurlijk ook bilateraal. Ministers van VROM en ministers van Verkeer en Waterstaat hebben veelvuldig contact omdat de belangen vaak óf botsen óf sporen. Je moet steeds samen proberen om oplossingen te bedenken en daaraan hebben mevrouw De Boer en ik altijd veel aandacht besteed.*

Toch gelooft ook minister De Boer niet dat een tunnel enige kans van slagen maakt, mede op basis van de signalen die ze hierover van haar collega's krijgt. Ze zet daarom aanvankelijk vooral in op de Bos-variant.

*Mevrouw De Boer: (...) Toen ik mij sterk maakte voor de Bos-variant, heb ik niet serieus genomen dat een variant met een tunnel haalbaar zou zijn. Dat achtte ik niet zo reëel, gezien ook uitspraken die waren gedaan. Je kent ook het gevoel van je collega's. Daarom heb ik mij ook heel sterk gemaakt voor de Bos-variant, waarvan ik wist dat daaraan ook grote problemen zaten.*

#### **Kostenverschil Bos-variant en kabinetvariant**

Eind 1995 worden door ambtenaren van VROM vergelijkingen opgesteld tussen de verschillende tracévarianten. Voor VROM is het ontzien van het Groene Hart een belangrijk item. In een notitie aan minister De Boer van 15 september 1995 luidt één van de adviezen:

*«Tussen A1 en WB bestaat een kostenverschil (circa 1 miljard). Een mogelijke strategie is om dit kostenverschil te benutten om A1 te optimaliseren en daarmee meer aanvaardbaar te maken, ook vanuit de optiek van het Groene Hart-beleid.»<sup>79</sup>*

#### *14 maart 1996: Maatschappelijke organisaties mengen zich in de discussie*

Op 14 maart 1996, een dag voor kabinetsbesluitvorming over de tracékeuze, publiceren de voorzitters van de ANWB, Natuurmonumenten en LTO Nederland, de heren Nouwen, Winsemius en Doornbos, een ingezonden stuk in het NRC Handelsblad met een pleidooi voor varianten die niet door het Groene Hart gaan.<sup>80</sup> Ze schrijven onder meer: *«Dat betekent dat de hogesnelheidstrein niet alleen moet stoppen in Amsterdam/Schiphol en in Rotterdam, maar ook in Den Haag. Het is toch ondenkbaar dat het regeringscentrum niet in het net wordt opgenomen, terwijl Den Haag na Amsterdam de belangrijkste bestemming voor internationale reizigers is!»*

Hun conclusie luidt:

*«Er zijn dus goede alternatieven voor het tracé door het Groene Hart. Alternatieven die -anders dan de Groene Hart oplossing aansluiten bij het ruimtelijk beleid voor de Randstad. Of men daarvoor kiest is geen kwestie van technische ontwerpnormen, maar van een visie op de toekomst van de Randstad inclusief het Groene Hart.»*

#### *Kabinetsberaad 22 maart 1996: twee standpunten*

Op 22 maart 1996 is de HSL-Zuid in de ministerraad aan de orde. Een week eerder is in de ministerraad afgesproken dat de minister van Verkeer en Waterstaat hiervoor een beslispuuntennotitie opstelt. Echter, ook minister De Boer van VROM heeft haar standpunt in een aparte brief neergelegd, die zij daags voor het kabinetsberaad aan de minister-president en de leden van de ministerraad stuurt. De brieven van beide ministers staan in hun argumentatie en conclusies lijnrecht tegenover elkaar.

#### **De brief van minister De Boer**

De brief van minister De Boer start met een uiteenzetting over de doelstellingen van de HSL-Zuid die de minister van VROM in het bijzonder van toepassing acht:

1. Het realiseren van (inter)nationale substitutie van vlieg- en autoverkeer.
2. Bundelen met bestaande infrastructuur.
3. Ontzien van het Groene Hart.
4. Versterking van de ruimtelijk-economische structuur van de Randstad.

<sup>79</sup> Notitie aan de minister van VROM van de RPD, Directie Uitvoering en Coördinatie Ruimtelijk Beleid, d.d. 15 september 1995, kenmerk 816/95.

<sup>80</sup> Dit gezamenlijk optrekken van grote belangenorganisaties zet zich in het HSL-dossier verder voort en zal eind 1996 uitgroeien tot wat in de media wel genoemd wordt de «maatschappelijke coalitie» en de «grootste milieucoalitie ooit» (zie ook hoofdstuk 3, paragraaf 3.4.2).

Ter toelichting hierop schrijft zij onder meer:

*«Een doorsnijding van het Groene Hart tast de geloofwaardigheid van het rijksrestrictief beleid aan. Daarnaast bestaat het gevaar van een nieuwe ongewenste begrenzing voor verstedelijking. ANWB, Land- en Tuinbouworganisatie Nederland, stichting Natuur en Milieu en Natuurmonumenten wijzen een tracé door het Groene Hart af.»*

*«(...) Den Haag mag t.a.v. een volwaardige aansluiting op een internationaal vervoersnetwerk t.o.v. de andere drie grote steden niet in een minpositie komen. Daarbij kan niet worden voorbijgegaan aan de perspectieven voor de werkgelegenheid in Den Haag.»*

Minister De Boer trekt onder andere de volgende conclusies ten aanzien van de A1-variant en de Bos-variant (WB):

*WB ontziet het Groene Hart, A1 slechts bij volledige ondertunneling;*

*A1 en WB zonder station verbinden Amsterdam en Rotterdam rechtstreeks;*

*WB met station is beter voor de knooppuntpositie van Den Haag.*

Minister De Boer eindigt de brief aan haar collega's als volgt:

*«Ik vraag de raad het volgende te besluiten: de keuze te bepalen op het tracé WB, waarbij op korte termijn nader overleg met Haaglanden dient plaats te hebben over de variant met station. Op basis van dit overleg definitief te besluiten tot het al dan niet opnemen van een station.*

*Wanneer de raad vasthoudt aan de voorkeurstracékeuze dient het Groene Hart te worden ontzien door volledige ondertunneling»*

#### **De besispuntennotitie van minister Jorritsma**

De brief van minister Jorritsma start met een aantal vragen en antwoorden. Eén daarvan luidt: «Als een nieuwe lijn moet worden aangelegd, kan dan het Groene Hart worden gespaard? Minister Jorritsma schrijft als antwoord op deze vraag: *«Dit kan door een adequate inpassing van het A1-tracé, waarbij volledige ondertunneling het ongewenste extreem zou zijn. Het kan ook door voor een B3 of WB3-tracé te kiezen. Volledige ondertunneling staat naar mijn mening niet in verhouding tot de te sparen kwaliteit en heeft grote nadelen op het gebied van reizigerscomfort en exploitatie. Het is ongeveer f 1,6 miljard duurder en levert een zodanige precedentwerking op, dat ook elders op het tracé tunnels nodig zullen zijn (Rotterdam-Noord, Develgebied, Breda, België).»*

Over de Bos-variant (WB3) stelt de minister van Verkeer en Waterstaat:

*«Het WB3-tracé zonder station wordt algemeen afgewezen door de provincie en betrokken gemeentes. Het is minimaal een miljard duurder dan A1, veroorzaakt problemen in Rotterdam Noord en Leiderdorp en is bestuurlijk nog niet goed ingebed. Voor de betrokken lokale overheden leveren deze tracés zonder station dus alleen lasten op en geen lusten. Het tracé leidt mede daardoor tot vertraging van de realisatie.»*

Voor een keuze van de Bos-variant met station stelt de minister onder meer: *«De vervoerswaarde van een station bij Ypenburg schat ik niet hoog in (...); Bij het realiseren van de optie «WB-met-station-Ypenburg» ontstaat niet zozeer een hogesnelheidslijn als wel een tweede klassieke spoorlijn Amsterdam-Rotterdam (...); De beoogde exploitanten van de hogesnelheidstreinen, de HST-VEM en NS-Reizigers/Lange Afstand, hebben al te kennen gegeven er geen brood in te zien om op een station Haaglanden te halteren.»*

De brief besluit met de vraag: «Waarom kiezen voor het handhaven van de A1-variant?»

De minister schrijft:

«Ik acht het tracé A1 om de volgende redenen te prefereren:

- het tracé kent van alle in beschouwing genomen opties de laagste aanlegkosten; bovendien biedt de inpassing een goed uitgangspunt voor een duurzame ruimtelijke kwaliteit;
- het tracé is ondertussen met alle betrokken lagere overheden intensief doorgesproken, waarbij over het algemeen een bevredigende mate van acceptatie is bereikt;
- mede door het bovenstaande is dit tracé het snelst te realiseren, waardoor aan de periode van onzekerheid van burgers spoedig een einde komt. Een snelle realisering komt ook de internationale geloofwaardigheid ten goede;
- tracé A1 heeft de kortste rijtijd, en daardoor de hoogste vervoersvolumes, substitutie, en het gunstigste exploitatieresultaat.

Concluderend vraag ik de raad het volgende te besluiten over de tracékeuze: Vooruitlopend op de vaststelling van PKB deel 3 bevestigt de ministerraad de tracékeuze uit het regeerakkoord (tracé A1).»

Hoe deze discussie in het kabinet gelopen is, kan niet worden gereconstrueerd omdat notulen van de ministerraad gedurende 25 jaar geheim zijn en betrokken ministers niet bereid waren in hun gesprek met de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten hier op in te gaan.

*De heer Hermans: In het voorjaar van 1996 gaat het kabinet richting een beslissing. Beide varianten zijn uitgewerkt. U en minister De Boer komen nogal tegenover elkaar te staan. Kunt u in uw eigen woorden vertellen wat er gebeurd is?*

*Mevrouw Jorritsma-Lebbink: Nee. Nee, ik ga dat niet vertellen. Wij debatteren niet in het publiek over kabinetsdiscussies. Wij zijn politici en hebben verschillende opvattingen. Er zitten overigens geen twee ministers in een kabinet, maar veertien die allemaal opvattingen hebben. Die opvattingen lopen ook niet altijd gelijk met de partijlijn.*

*De Bos-variant of een (aangepaste) kabinetsvariant?*

Minister De Boer voert op dat moment bewust een tweesporenbeleid: óf de Bos-variant (om het Groene Hart) óf een tunnel (onder het Groene Hart).

*De heer Aptroot: De ministerraad krijgt twee brieven, één van uw collega Jorritsma-Lebbink en één van u. Ieder probeert het kabinet te overtuigen van de eigen voorkeur. Minister Jorritsma blijft voor de variant Groene Hart. U roept de ministerraad op om de keuze te bepalen op tracé WB, dus de Bos-variant. U schrijft vervolgens: «Wanneer de raad vasthoudt aan de voorkeurstracékeuze dient het Groene Hart te worden ontzien door volledige ondertunneling.» U volgt hier een tweesporenbeleid.*

*Mevrouw De Boer: Ja. Ik ging natuurlijk niet helemaal naïef de discussie in. Ik wist ongeveer hoe de hazen liepen. Ik voelde er niets voor om met lege handen te komen staan.*

*De heer Aptroot: Wat had u het liefst gewild dat uit die discussie was gekomen?*

*Mevrouw De Boer: Nogmaals, ik was niet ongelukkig met een standpuntbepaling over de ondertunneling. Dat betekende ook dat je snel aan de gang kon gaan. Nogmaals, voor mij woog de substitutie voor Schiphol ook erg zwaar. Daarom was het belangrijk om zo snel mogelijk aan de gang te gaan. Als dat niet gekund had, was ik natuurlijk volledig blijven zitten op de Bos-variant. Ik hoef niet te herhalen welke voordelen die had, maar die had dus heel veel extra tijd gekost.*

De heer **Aptroot**: U volgde dus echt dat tweesporenbeleid?

Mevrouw **De Boer**: Ja.

De heer **Aptroot**: Hebt u in het kabinet steun gekregen voor de Bos-variant?

Mevrouw **De Boer**: Volgens mij kunt u dat zelf wel een beetje veronderstellen.

#### *RPC-advies aan het kabinet*

Op 27 maart 1996 komt de RPC met haar advies aan het kabinet. Daarin staat onder meer: «*Het is mogelijk om voor het gedeelte van het tracé dat door het Groene Hart voert ten opzichte van deel 1 extra inpassingsmaatregelen te treffen*»

Hiermee wordt gezinspeeld op het meer aanvaardbaar maken (door extra inpassingen) van het A1-tracé door het Groene Hart. De RPC geeft echter geen advies over welke maatregelen dat zouden moeten zijn. Over een tunnel wordt bijvoorbeeld niet gesproken.

In het advies staat ook:

*«Wel merkt de commissie op dat er een bovengrens is in die zin dat de kosten van extra maatregelen niet zodanig mogen oplopen dat de kosten/batenverhouding van het project maatschappelijk niet meer is te verantwoorden.»*

Wat dit punt betreft, blijkt dat minister De Boer inmiddels al heeft laten uitrekenen dat er nog f 1,6 miljard extra uitgegeven kan worden aan de kabinetsvariant zonder dat de kosten/batenverhouding onder de 1 komt en het project niet meer maatschappelijk rendabel is.

De heer **Aptroot**: *Wij naderen het moment in het voorjaar van 1996 dat het kabinet moet besluiten wat het aan het eind van de inspraak aan de Kamer zal voorleggen ter besluitvorming. Wij hebben gezien dat u uw ambtenaren opdracht heeft gegeven om te bekijken hoeveel geld extra kon worden geïnvesteerd in de variant door het Groene Hart om te bereiken dat de kosten en baten gelijk waren, zodat het geen project was waarvan de kosten hoger zijn dan de baten. Wij hebben de ambtelijke notitie gelezen, waarin u wordt gemeld dat in de Groene Hart-variant nog f 1,6 miljard kan worden geïnvesteerd. Als dat gebeurt, zijn de kosten en baten gelijk. Waarom hebt u dat laten uitrekenen?*

Mevrouw **De Boer**: *Omdat er voortdurend een verhaal ging dat de Groene Hart-variant met de tunnel zo geweldig duur was en onverantwoord was. Dat werd gezegd. Ik heb op een gegeven moment gevraagd of eens precies berekend kon worden of de kosten en baten, waarvoor een coëfficiënt was berekend, zodanig waren dat het onverantwoord was. Mensen zeggen van tijd tot tijd dat het allemaal belastinggeld is dat daaraan is besteed, alsof het weggegooid geld is. Als je ziet wat daar is gebeurd, is dat volstrekt verantwoord en zijn geen investeringen gedaan die niet het geld weer opbrengen.*

#### *Steun van de premier voor een tunnel*

Op kabinetsniveau is een impasse ontstaan na het beraad van 22 maart 1996. Twee ministers staan lijnrecht tegenover elkaar. In de eis die minister De Boer in haar brief neerlegt voor ondertunneling van het Groene Hart als de Bos-variant er niet komt, ziet de minister-president kennelijk een opening om uit dit conflict te komen.

Op 10 april 1996 bezoekt minister-president Kok het Groene Hart. Hij geeft aan dat het kabinet «*zeer serieus naar de mogelijkheid kijkt om de HSL door een langere tunnel te laten lopen*». In de op dat moment geldende

kabinetsplannen is voorzien in een tunnel van ongeveer vier kilometer onder de Oude Rijn. Die avond zegt de minister-president in Den Haag Vandaag: «Ik geef aan dat indien er alles afwegend een voorkeur zou zijn om dat zogenaamde A1-tracé te nemen, dat het dan ook in de rede ligt daarbij een nadere afweging te betrekken over de vraag: kunnen we niet een wat langer gebied ondertunnelen? Dat heeft een prijskaart. Die moet je dan uiteraard ook leggen tegen de totaalkosten van het andere alternatief.»

Voor minister De Boer is dit steun uit onverwachte hoek.

*De heer **Aptroot**: Wij hebben wel gezien – je kunt niet zeggen dat dit uit het kabinet klappen is – dat minister-president Kok op 10 april 1996 op bezoek ging naar het Groene Hart. Toen heeft hij zich uitgesproken voor een tunnel.*

*Mevrouw **De Boer**: Ja, tot mijn grote vreugde.*

*De heer **Aptroot**: Ik neem aan dat u dat ook een beetje bij hem had ingestoken.*

*Mevrouw **De Boer**: Nee, dat kan ik niet zeggen. De heer Kok verraste mij wel eens.*

*De heer **Aptroot**: U was toen verrast over zijn uitspraak?*

*Mevrouw **De Boer**: Ja, daar was ik heel blij mee. (...)*

#### *Begin mei 1996: complexe situatie*

Op 3 mei 1996 dient het kabinet definitief de knoop door te hakken. De situatie is op dat moment complex. Regeringspartijen PvdA en D66 hebben zich inmiddels openlijk voor de Bos-variant uitgesproken. In het kabinet is daar echter geen steun voor.

#### **Coalitiepartijen voor de Bos-variant**

Het vraagstuk van een nieuwe spoorlijn al dan niet door het Groene Hart is inmiddels een breed gevoerde maatschappelijke discussie. Gelijktijdig met de besluitvorming in het kabinet, bezinnen sommige politieke partijen en fracties in de Tweede Kamer zich ook op een standpunt. Van de coalitiepartijen staat de VVD steeds achter de A1-variant. D66 en PvdA steunen de kabinetsvariant echter niet, zo blijkt in maart en april 1996.

Eind maart 1996 spreekt het D66-congres zich uit tegen een HSL door het Groene Hart. Ook een gedeeltelijke ondergrondse aanleg door het Groene Hart is onaanvaardbaar, omdat dan «ongewenste ruimtelijke ontwikkelingen worden uitgelokt».

D66-bewindslieden dienen zich in het kabinet sterk te maken voor een tracé langs de A4/A13 (Bos-variant) of anders langs bestaande spoorwegen (BBLN). Het congres spreekt ook uit dat Den Haag aansluiting moet krijgen op de HSL en dat daarom in de regio Haaglanden een nieuw station moet worden gebouwd.

Op 24 april 1996 maakt fractievoorzitter Wallage bekend dat de Tweede Kamerfractie van de PvdA kiest voor de Bos-variant. In het achtuurjournaal die avond zegt hij onder meer: «Als niet alles ondertunneld wordt, heb je ook echt nog een milieuprobleem in het Groene Hart. Vandaar dit duidelijk eerste signaal van de PvdA. Zorg dat die HSL er komt, maar leg hem langs het Groene Hart, daar waar ook al de autosnelweg ligt»

Voor minister De Boer is er nu steun in de Tweede Kamer voor de Bos-variant en steun in het kabinet voor de tunnel. Schijnbaar een luxe positie (?).



*De heer **Aptroot**: Uw fractievoorzitter de heer Wallage zei juist dat er een voorkeur was voor de Bos-variant.*

*Mevrouw **De Boer**: U ziet welke interessante positie ik had.*

*De heer **Aptroot**: Met wiens steun was u het meest blij?*

*Mevrouw **De Boer**: Nogmaals, ik wilde een goed besluit hebben. Dat goede besluit was of de Bos-variant of de tunnel. Ik vond dat wij eruit moesten komen. Ik wilde dus dat een van die twee besluiten gehonoreerd zou worden.*

De doorslag wordt gegeven door de minister-president die wederom de publiciteit zoekt. Op 1 mei 1996 spreekt hij zich uit voor de tunnel-oplossing.

*De heer **Slob**: U zegt dat het moment was aangebroken om in het kabinet tot een oordeel te komen. Het valt ons op dat u 1 mei 1996, twee dagen voordat de finale besluitvorming in het kabinet plaatsvindt, uw oordeel al publiek maakt. Op de 1 meiviering van de PvdA in Delft spreekt u zich namelijk onomwonden uit voor een tunnel onder het Groene Hart. Is het gebruikelijk dat in zo'n gecompliceerde situatie – zo kunnen wij het toch wel typeren, al moeten wij het ook niet dramatiseren – de minister-president, voordat er in het kabinet tot een finaal oordeel is gekomen, op een partijbijeenkomst zo duidelijk stelling betreft?*

*De heer **Kok**: Nee, dat is geen standaardmethode, maar het komt wel eens voor dat een minister-president die tegelijkertijd politiek leider van een partij is, bij bijzondere gelegenheden in partijverband zijn positie en zijn lijn mede moet bepalen op basis van de politieke inzichten die in zijn beweging naar voren worden gebracht. Terugkijkend, denk ik dat in de eerste dagen van mei al voldoende duidelijk was hoe het kabinetsstandpunt zou gaan luiden. Ik zou het voor mijzelf nog eens kunnen recapituleren, want ik kan het niet meer in agenda's en zo nagaan. Het zou mij echter niet verbazen, als in de laatste week van april en in de eerste week van mei, naar de vergadering van 3 mei toe, een zekere voorsortering in het kabinet of bij de belangrijkste leden van het kabinet had plaatsgevonden waardoor de besluitvorming op de derde eigenlijk meer een afronding was van wat informeel al was ontwikkeld, dan dat het plotseling «het moment» was waarop plotseling een verrassing uit de hoge hoed kwam.*

*De heer **Slob**: U zei dat het niet gebruikelijk was, maar u vond wel dat u zich dat kon permitteren omdat eigenlijk al duidelijk was waar het heen ging.*

*De heer **Kok**: Nou ja, het is staatsrechtelijk niet gebruikelijk om dat als minister-president te doen, maar politiek is het af en toe nodig om je bij je eigen partij te laten zien en horen. Dat komt wel eens meer voor.*

### 3.4.3 Het tunnelbesluit genomen

Door de uitlatingen van de minister-president op 1 mei lijkt de besluitvorming van het kabinet op 3 mei 1996 een formaliteit. Het kabinet kiest dan voor de A1-variant met een geboorde tunnel van negen kilometer van Hazerswoude tot de A4. De meerkosten hiervan worden becijferd op f 900 miljoen.

#### *Argumentatie tunnelbesluit*

In het wekelijkse gesprek met de minister-president maakt premier Kok duidelijk dat de f 900 miljoen voor het kabinet het maximum zijn en dat er voorts een «envelop» met een half miljard gulden is vrijgemaakt om knelpunten in het bestuurlijk overleg over inpassing van de HSL op te lossen.

Voor het kabinetsbesluit draagt premier Kok in de media drie argumenten aan:<sup>81</sup>

1. Het tracé dat wordt gevolgd lag al vast in het regeerakkoord.
2. Het tracé dat nu gekozen is blijft voldoen als in de toekomst nieuwe technieken nog hogere snelheden mogelijk maken.
3. De ontwikkeling van de tunneltechniek in Nederland.

Wat dit laatste betreft stelt de premier: «*Dit is heel belangrijk voor de B.V. Nederland, we moeten ervoor gaan met eigen techniek en we moeten voorkomen dat dit naar buitenlandse bedrijven gaat*».

Achteraf bezien is het derde argument betrekkelijk.

*De heer Slob: Zeker gezien de kennis die wij daar nu van hebben – dat is echter altijd de wijsheid van het latere moment – is dat een heel frappante onderbouwing. Het tweede paarse kabinet heeft namelijk besloten om de tunnel te gunnen aan een consortium dat voor 90 procent Frans was. Dit consortium heeft de tunnel door voornamelijk Portugese werknemers laten bouwen en de betonnen tunneldelen zijn in België gemaakt en per binnenschip naar het Groene Hart getransporteerd.*

*De heer Kok: Het enige wat je daarvan kunt zeggen, is dat het goed is voor Europa.*

Het tweede argument over nog hogere snelheden in de toekomst klopt in zoverre niet, dat de hele HSL-lijn is ontworpen voor maximaal 300 km/uur (zie ook paragraaf 4.3.4). Weliswaar zou technisch gezien op delen van het HSL-tracé harder dan 300 km/uur gereden kunnen worden, maar het zijn juist tunnels die op dit punt een belemmering voor de toekomst vormen.

Doorslaggevend lijkt het eerste argument, dat het besluit conform het regeerakkoord is. Daarnaast is een belangrijk argument in de afweging van het kabinet, dat op dat moment niet door premier Kok genoemd wordt, de wens om geen verdere vertraging op te lopen in de procedure. Op grond van dat criterium ligt het handhaven de eerdere kabinetskeuze voor de hand. De A1-variant is als voorkeursvariant immers het meest ver uitgewerkt in het kader van de PKB-procedure.

*De heer Slob: Was die tunneltechniek wel een belangrijk argument?*

*De heer Kok: Het is gewoon conform het regeerakkoord gegaan. Ik denk dat het het allerbelangrijkste was dat het tempo erin bleef en er geen tijdverlies zou ontstaan en dat deze variant materieel, ondanks de kostenvermeerdering door de tunnel, aanmerkelijk voordeliger was dan een variant die meer tijd zou kosten. Dat vond ik belangrijke overwegingen, die ook pleitten in het voordeel van deze keuze.*

Al met al kwalificeert premier Kok dit kabinetsbesluit op 3 mei 1996 als «Paars op zijn best».

#### **Paars op zijn best**

De oneliner «*Paars op zijn best*» zal in de maanden en jaren daarna nog veelvuldig worden aangehaald in debatten en stukken over de HSL-Zuid. Een andere veel geciteerde uitspraak over het kabinetsbesluit doet de heer Nouwen van de ANWB op 4 mei 1996 in de Volkskrant:

*«Niet de rede maar de vrede heeft tot dit besluit geleid».*

<sup>81</sup> Zie onder andere: De Volkskrant van 4 mei 1996.

Ook minister De Boer is enthousiast en trekt het besluit naar zich toe. Op 3 mei 1996 zegt ze na afloop van het kabinetsberaad voor radio 1: «*Het*

*doet mij ontzettend veel deugd natuurlijk dat de ministerraad vanmorgen in volstrekte unanimitéit besloten heeft om dit voorstel van mij te volgen».*

#### *Een tunnel van f 900 miljoen of van 9 kilometer?*

Uit de beschikbare stukken dringt het beeld zich op dat het tunnelbesluit bepaald niet op een uitvoerig en gedetailleerd uitgewerkt plan was gebaseerd. Het lijkt er op dat primair besloten is tot het uittrekken van maximaal f 900 miljoen extra voor een tunnel. Na afloop van het kabinetsbesluit wordt benadrukt dat besloten is tot aanleg van een tunnel van negen kilometer. Uiteindelijk wordt dit een tunnel van zeven kilometer. Van de f 900 miljoen die het kabinet in mei 1996 extra uittrekt voor de tunnel wordt uiteindelijk zo'n 65 procent daadwerkelijk ingezet voor de tunnel.<sup>82</sup>

#### *Reactie Tweede Kamer*

Het besluit op 3 mei 1996 betekent nog niet dat PKB deel 3 ook naar de Tweede Kamer gaat. Hierover moet het kabinet nog afzonderlijk adviseren. Ook moet de ICES nog adviseren, niet in de laatste plaats omdat de rekening voor de HSL-Zuid door het tunnelbesluit is opgelopen met f 900 miljoen.

In de media reageren de Tweede Kamerfracties van D66 en PvdA gematigd positief op het kabinetsbesluit, maar zij houden vooralsnog vast aan hun eerste voorkeur: de Bos-variant. Geen van de Tweede Kamerfracties wenst zich op voorhand neer te leggen bij de uitspraak van premier Kok dat f 7,5 miljard nu het absolute financiële plafond is voor de aanleg van de HSL.

#### *Terugblikken op het tunnelbesluit*

De Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten heeft in de openbare hoorzittingen met de destijds betrokken bewindslieden getracht zicht te krijgen op hun beleving van het proces. Onderstaand een kort overzicht van de wijze waarop de hoofdrolspelers van toen het tunnelbesluit hebben beleefd en gewaardeerd.

#### *Premier Kok: Tijd om een beetje door te pakken*

De rol van de minister-president lijkt doorslaggevend geweest te zijn bij het tunnelbesluit. Zijn steun voor deze optie was zelfs voor minister De Boer een verrassing. Op grond van contacten met andere ministers, maar zeker ook uit eigener beweging, besloot hij een «beetje door te pakken» in de richting van een tunnel.

*De heer Slob: (...) Wij proberen het even in de tijd te volgen. Het kabinet heeft gezegd: wordt vervolgd. Vervolgens doet het D66-congres eind maart een heel duidelijke uitspraak, namelijk niet door het Groene Hart. Op 10 april brengt u vervolgens persoonlijk een bezoek aan het Groene Hart, waar u openlijk aangeeft dat het kabinet een langere tunnel serieus onderzoekt. U zegt zelfs 's avonds in Den Haag Vandaag: «Ik geef aan dat indien er alles afwegend een voorkeur zou zijn om dat zogenaamde A1-tracé te nemen, het dan ook in de rede ligt daarbij een nadere afweging te betrekken over de vraag: kunnen we niet een wat langer gebied ondertunnelen? Dat heeft een prijskaart. Die moet je dan uiteraard ook leggen tegen de totaalkosten van het andere alternatief.» Is dit het moment waarop de andere opties die er zijn, steeds serieuzer aangelegd worden tegen de oorspronkelijke voorkeursvariant?*

*De heer Kok: Ja, dit citaat reflecteert een beetje de ontwikkeling van mijn eigen denken in die periode. Het is zeker niet zo dat ik eind maart zei dat het vervolgd zou worden en dat*

<sup>82</sup> De oorspronkelijke raming van dit tracédeel was f 545 miljoen. Met de 900 miljoen die het kabinet extra uittrekt is in mei 1996 f 1445 miljoen beschikbaar voor een boortunnel. In december 1999 wordt de boortunnel voor f 941 miljoen aanbesteed (of wel 65 procent van het budget zonder nog rekening te houden met inflatie).

*het op 3 mei vervolgens plotseling in het kabinet tot besluitvorming kwam. Ik kwam zelf, zeker in die weken, steeds meer tot de conclusie dat het waarschijnlijk verstandig was om in te zetten op het serieus bekijken van varianten voor ondertunneling. Er was, geloof ik, altijd al sprake van een kleine ondertunneling ergens anders in het tracé. Het ging mij toen evenwel vooral om de ondertunneling van het Groene Hart. Op grond van contacten met andere bewindslieden, maar ook voor eigen rekening – je moet wel eens wat – dacht ik dat de tijd wel rijp was om geleidelijk aan een beetje door te pakken in die richting.*

**Minister Jorritsma: de goedkoopste oplossing in de toenmalige coalitie**  
Uit de gesprekken en ambtelijke notities rijst het beeld dat minister Jorritsma letterlijk en figuurlijk steeds een «sobere lijn» heeft volgehouden. Gesteund door haar collega Zalm is dat vasthouden aan de A1-variant zonder al teveel dure inpassingen. Dit is niet gelukt, maar gegeven de toenmalige politieke situatie, de beste oplossing.

*Mevrouw Jorritsma-Lebbink: (...) Wij zijn naar buiten gekomen met een compromis dat voor ons allemaal verdedigbaar was. In dat compromis werd de vervoerskundige kwaliteit op niveau gehouden en de lijn werd niet duurder gemaakt dan nodig was. Ik ben er echt van overtuigd dat alle andere varianten duurder zouden zijn en minder vervoerskundig zouden oplossen. Ik ben er nog steeds van overtuigd dat wij in die politieke situatie de beste oplossing hadden gevonden en ook de goedkoopste. Dat is niet de facto de goedkoopste oplossing, maar wel de goedkoopste oplossing in de coalitie die er toen was.*

**Minister De Boer: Het resultaat telt**

De inzet van minister De Boer is steeds gericht geweest op het ontzien van het Groene Hart. Onverwacht heeft zij daardoor uiteindelijk de boortunnel als compromis binnengehaald, hoewel zij dat vooraf niet had verwacht en juist inzette op de Bos-variant. Het handelen van minister De Boer is destijds in de media vooral in partijpolitieke termen geduid. Voor minister De Boer stond de kwaliteit van de besluitvorming voorop.

*De heer Aptroot: Het Journaal heeft de uitspraken van de heer Wallage heel bijzonder weergegeven. Ik citeer wat mevrouw Brandsma toen meldde: «Dat de PvdA nu duidelijk maakt dat de HSL niet door het Groene Hart mag lopen, heeft een duidelijke politieke betekenis. PvdA-minister De Boer moet een keer aan een overwinning worden geholpen. Besluiten over bijvoorbeeld de Betuwelijn, maar ook de uitbreiding van Schiphol worden steeds uitgelegd als een nederlaag voor het milieu, en dus voor mevrouw De Boer. Het wordt tijd, vindt de PvdA, dat nu ook eens een VVD-minister verliest. Mevrouw Jorritsma, de VVD-minister wil wel dat de HSL door het Groene Hart gaat.»*

*Mevrouw De Boer: Ik denk niet in verlies en winst. Het klinkt natuurlijk mooi als ik zeg dat het mij gaat om kwalitatieve besluitvorming, maar daar gaat het om. In dit geval is dat absoluut geëffectueerd. De andere aspecten die door de media naar voren zijn gebracht, zijn voor mij niet interessant geweest.*

In een naderhand verschenen publicatie uit 2002 over het eerste kabinet Kok, blikt minister De Boer terug op de HSL-besluitvorming en wordt de volgende uitspraak van haar geciteerd: «In wezen was de teerling al geworpen: de HSL moest er komen, Beek moest doorgaan, Schiphol moest uitbreiden en de A73 moest doorgaan. Het waren geen afwegingen meer. Het lag van tevoren vast. Mijn rol was bijbuigen. Het ging door, want de filosofie was «werk, werk, werk». Ik kon niet veel meer dan bijbuigen. Het niet doorgaan van die projecten kon ik mij niet veroorloven. Ook de PvdA-ministers wilden groei. Het vorige kabinet had geen besluiten genomen: wij hakten knopen door.»<sup>83</sup>

<sup>83</sup> Uit: Vries, J. de (2002), «Paars en de managementstaat, het eerste Kabinet Kok (1994–1998)», Apeldoorn, Garant, p. 103.

### 3.4.4 Het tunnelbesluit heroverwogen

Deze paragraaf blikkt vooruit. In deze paragraaf wordt namelijk kort geschetst hoe de besluitvorming over de boortunnel verder gaat. Met het tunnelbesluit in 1996 is de race nog niet gelopen. In 1998 wordt het besluit heroverwogen. Om het totale besluitvormingsproces rond de boortunnel in samenhang te presenteren, wordt hierna – in afwijking van de chronologische opzet van de rest van dit hoofdstuk – ingegaan op de periode 1996–1998 waar het de boortunnel betreft. De besluitvorming in de Tweede Kamer over de boortunnel komt in hoofdstuk 4 aan de orde.

#### *Hoe het verder ging met het tunnelbesluit*

De tunnel onder het Groene Hart heeft bij de besluitvorming in het kabinet een prominente rol gespeeld, maar ook bij de PKB-besluitvorming in de Tweede Kamer in november en december 1996 is er veel kritiek op dit besluit (zie ook hoofdstuk 4). Uiteindelijk steunt de Tweede Kamer toch het door het kabinet voorgestelde A1-tracé. Het tunnelbesluit lijkt een doorslaggevend element in de besluitvorming te zijn. Zonder tunnel was er waarschijnlijk geen tracé A1 gekomen. In dit licht is het opvallend dat in de voorbereidingsfase van het project dit besluit wordt heroverwogen, inclusief een procedure ter herziening van de PKB. Of is het een teken dat het tunnelbesluit toch minder unaniem door het kabinet werd gedragen dan destijds naar buiten toe is gepresenteerd?

#### *Kan de tunnel niet goedkoper?*

Al tijdens de besluitvorming over de tunnel onder het Groene Hart speelt de discussie of deze niet goedkoper uitgevoerd kan worden. Hiermee wordt het besluit gelijk al gedeeltelijk ter discussie gesteld.

Illustratief is bijvoorbeeld een ordedebat in oktober 1996, waarin het lid Vos (GL) opheldering vraagt over de uittalingen van de minister van VROM dat met het voortschrijden van de techniek de Groene Harttunnel wellicht goedkoper kan worden aangelegd. Per brief van 22 oktober 1996 nuanceert minister De Boer (VROM) deze uitspraak. Ze stelt dat het begrote bedrag van f 900 miljoen op dit moment nog steeds het uitgangspunt is.<sup>84</sup> In december 1996 acht het kabinet het overigens wel verantwoord om de post onvoorzien voor de tunnel van f 250 miljoen met f 100 miljoen te verlagen.

Bij de behandeling van het MIT 1998–2002 dient Leers op 17 november 1997 een motie in waarin de regering wordt verzocht het besluit tot aanleg van een geboorde tunnel te heroverwegen.<sup>85</sup>

#### *Kamerdebat bij vragenuurtje*

Op 24 maart 1998 is er een debat tijdens het vragenuurtje over de uittalingen van VVD-fractievoorzitter Bolkestein om bij de formatiebesprekingen de tunnel ter discussie te stellen. De heer Bolkestein stelt in dit debat: *«Het is volgens de plannen nu f 900 miljoen maar het zal wel f 1 miljard worden. Ik vind f 100 miljoen per strekkende kilometer tunnel buitengewoon veel geld. Het is zonder twijfel waar dat het hele besluit is afgeconcludeerd. Ik erken dat openbreking ervan tot vertraging zal leiden.»*<sup>86</sup>

Oud-minister M. de Boer noemt dit naderhand in haar gesprek met de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten *«kwalijk en kortzichtig»*.

<sup>84</sup> TK, 1996–1997, 22 026, nr. 23.

<sup>85</sup> TK, 1997–1998, 25 603, nr. 6.

<sup>86</sup> TK, 1997–1998, Handelingen 24 maart 1998, p. 64–4762.

De heer **Aptroot**: Tegen het einde van uw ministerschap, stelde VVD-fractievoorzitter Bolkestein het tunnelbesluit opnieuw ter discussie tijdens het vragenuur. Ik citeer de heer Bolkestein: «Wij hebben die tunnel nooit verstandig gevonden. Iedereen in de zaal» – de vergaderzaal van de Tweede Kamer – «weet dat. Wij hebben altijd gezegd dat dat geld weggooien is aan een project dat het niet verdient. Wij hebben het geslikt omdat anders de hele HSL er niet zou zijn gekomen, althans het besluit daartoe.»  
Wat vond u ervan dat een voorzitter van een coalitiefractie dit zei?

Mevrouw **De Boer**: Kwajijk en kortzichtig.

De heer **Aptroot**: Dat is duidelijk.

De **voorzitter**: Ja? Ik wil graag een toelichting.

Mevrouw **De Boer**: De hele standpuntbepaling heeft plaatsgevonden in de Kamer. Ik heb de Handelingen er nog een keer helemaal op nagelezen, wat overigens uitermate boeiend is. Als je ziet hoeveel support wij kregen van met name de VVD-fractie, van mevrouw Verbugt, voor deze variant, was het uitermate opmerkelijk dat de heer Bolkestein zich een jaar later op die manier uitte.

#### Brief van de minister

Op 11 december 1998 informeert minister Netelenbos de Tweede Kamer over een verkenning van alternatieven voor de tunnel onder het Groene Hart.

Haar conclusie luidt: «Ondanks het feit dat ik belang zie in het ontdoen van de landelijke inpassingsdiscussie van de effecten van de boortunnelbesluitvorming, ben ik stellig van mening, dat de boortunnel in het Groene Hart conform planning moet worden gerealiseerd.»<sup>87</sup>

#### Kern van de brief van de minister

Als belangrijk argument om het tunnelbesluit niet te herzien stelt minister Netelenbos dat het doorlopen van planologische procedures en bestuurlijk overleg naar verwachting 1 tot 3 jaar vertraging zal opleveren. Daarnaast wijst de minister op de nadelen die dit heeft voor Schiphol en de substitutiedoelstelling van de HSL-Zuid, alsmede op de inspanningsverplichting die met België overeengekomen is om ook de HSL ten noorden van Rotterdam in 2005 gereed te hebben.

Het enige alternatief waarmee de planningsuitloop tot ongeveer een jaar kan worden beperkt is om alsnog te kiezen voor het «oude» A1-tracé. Dit is in essentie het oorspronkelijke alternatief voor de lijn door het Groene Hart, zoals opgenomen in PKB1, met een tunnel van 2,6 kilometer onder de Oude Rijn. Omdat dit alternatief al eerder is afgewogen – inspraak en bestuurlijk overleg heeft destijds al plaatsgevonden – kan de procedure daarom relatief snel worden doorlopen.

Hoewel de minister niet voor heroverweging is, sluit zij de paragraaf over alternatieven af met een (voor de Tweede Kamer) lonkend perspectief: «Tegenover dit alles staat een besparing bij vervanging van de boortunnel door één van genoemde alternatieven van maximaal circa f 500 miljoen.»

Uit een verslag van een bespreking tussen minister Netelenbos en haar directeur-generaal Personenvervoer van 7 december 1998, waarin zij de brief aan de Tweede Kamer voorbespreken, blijkt dat de minister de bal bij de Tweede Kamer legt. In het verslag staat: «Minister geeft aan haar standpunt over de boortunnel te handhaven. Indien de Tweede Kamer het anders ziet, dient zij dit uit te spreken.»<sup>88</sup>

<sup>87</sup> TK, 1998–1999, 22 026, nr. 82.

<sup>88</sup> Verslag Routine M-DGP, 7 december 1998, MDGP/98/048.

### *Korte boortunnel*

De Tweede Kamer spreekt zich binnen een week na verschijning van de brief duidelijk uit voor heroverweging. Bij de behandeling van het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport 1999–2003 worden diverse moties ingediend die oproepen tot het onderzoeken van alternatieve aanlegmethoden of zelfs alternatieven voor de tunnel.<sup>89</sup> Gegeven de opstelling van de Tweede Kamer, kondigt de minister op 25 januari 1999 aan om de variant van een korte boortunnel (van 2,6 km) te gaan onderzoeken.<sup>90</sup>

### *Overleg op 10 februari 1999*

In een algemeen overleg over de HSL-Zuid dat op 10 februari 1999 plaatsvindt, tonen vrijwel alle fracties zich positief over de plannen om naar andere besparende varianten te kijken voor de Groene Harttunnel. Veel woordvoerders doen al suggesties waar het bespaarde geld voor ingezet zou moeten worden:

*«Het verheugde mevrouw Verbugt (VVD) zeer, dat de regering is ingegaan op het voorstel of op de aanleg van een tunnel in het Groene Hart een kostenbesparing mogelijk is. Zij was ook blij met de brede steun daarvoor in de Kamer. Iedereen heeft kennelijk al plannen voor de besteding van het vrijkomende geld.»<sup>91</sup>*

Onderzoek naar een gegraven tunnel wijst de minister van de hand, omdat de opbrengst daarvan te gering zou zijn en de procedures ingewikkelder. De enige optie die de minister ziet is een verkorte geboorde tunnel.

### *Besparing al ingeboekt en PKB-herziening gestart*

Dat het binnen het kabinet ernst is met het terugkomen op het in mei 1996 genomen tunnelbesluit, blijkt uit het feit dat een partiële PKB-herziening wordt gestart. Daarnaast wordt in de begroting van het Infrastructuurfonds voor het jaar 2000 (die in september 1999 verschijnt) het HSL-budget met f 200 miljoen wordt gekort met het oog op de te realiseren besparing op de boortunnel.<sup>92</sup> Dit lijkt haalbaar omdat interdepartementaal al rekening gehouden wordt met een totale besparing van f 400–450 miljoen. Hiervan zal echter zo'n f 150 miljoen ten goede moeten komen aan compensatie voor natuur en milieu. Uit ambtelijke stukken blijkt dat LNV alle vrijvallende middelen voor natuur wenst in te zetten en dat VROM sowieso niets voelt voor een verkorte tunnel.

### *Uitkomst onderzoek naar korte boortunnel*

Op 13 juli 1999 informeert minister Netelenbos de Tweede Kamer over onder meer de uitkomsten van onderzoek dat gedaan is naar de variant voor een korte boortunnel. Voor de korte tunnel lijkt het doek te zijn gevallen. De conclusie van de minister luidt dat, alles afwegende, de verkenning naar een korte boortunnel de beslissing voor een lange geboorde tunnel in het Groene Hart voor dit tracé lijkt te ondersteunen. Bij een keuze voor een korte boortunnel, stelt de minister:

- is de kans erg klein dat de HSL ten noorden van Rotterdam in 2005 operationeel is;
- ontbreekt in ieder geval bestuurlijke medewerking voor verkorting aan de zuidzijde (de Provinciale Staten van Zuid-Holland zijn unaniem tegen een korte boortunnel; de gemeente Rijnwoude is een felle tegenstander en niet bereid mee te denken over inpassing van een korte boortunnel);
- ontbreekt in ieder geval medewerking en steun van de betrokken natuur- en milieuorganisatie als niet het volledige bedrag van de besparing wordt ingezet in het Groene Hart.

<sup>89</sup> TK, 1998–1999, 26 263, nrs. 12, 34 en 38.

<sup>90</sup> TK, 1998–1999, 22 026, nr. 85.

<sup>91</sup> TK, 1998–1999, 22 026, nr. 87.

<sup>92</sup> TK, 1999–2000, 26 800, hoofdstuk A, nr. 2, p. 117 en 118.

De conclusie is dat het niet mogelijk is om binnen de gestelde randvoorwaarden door te gaan met de korte boortunnel. De inmiddels gestarte procedure voor partiële herziening van de PKB op dit punt zal niet worden voortgezet.

#### **Leereffecten van de minister**

In de brief besteedt de minister ook een paragraaf aan «leereffecten van deze verkenning». Als leereffecten die ook voor andere grote projecten relevant kunnen zijn noemt de minister:

- een belangrijk leereffect uit deze bijeenkomsten was dat in de marge van een infrastructureel project, niet even over concrete grootschalige landschapsveranderingen besloten kan worden. Duidelijk kwam naar voren dat een integrale totaalvisie op het gebied (Groene Hart) noodzakelijk is, voordat overgegaan kan worden op de concrete invulling ervan;
- een ander uniek element van de verkenning is dat het besluitvormingsproces parallel heeft plaatsgevonden aan de aanbestedingsprocedure. Dit heeft de volgende ervaringen opgeleverd: het vereist een voortdurende wisselwerking met de aannemersmarkt om het ontwerp van de HSL – dat tijdens het proces van onderhandelen gewijzigd is – in te passen in het spel van de prijsaanbieding. Dat proces leidt niet per definitie tot de laagste prijs;
- daarnaast blijkt dat als halverwege het besluitvormingsproces met een aanvullende opdracht naar de aannemers wordt gestapt, dit niet automatisch tot de laagste prijzen leidt. Er ligt immers al een besluit voor een lange boortunnel waardoor de prikkel voor een scherpe prijsaanbieding voor een alternatief ontbreekt;
- bovendien wordt bij de besluitvorming gebruik gemaakt van deskundigheid van de markt op het gebied van ontwerp, uitvoeringsmethode en technische oplossingen. Door deze «pilot» is bruikbare ervaring opgedaan voor andere (mega)projecten.

De al lopende procedure voor aanbesteding van een lange boortunnel wordt voortgezet. Op 24 december 1999 vindt ondertekening plaats van het contract voor de boortunnel Groene Hart. Het contract wordt binnen het budget gegund aan de Frans-Nederlandse combinatie Bouygues-Koop.

#### *Terugblik*

In een algemeen overleg op 10 oktober 2000 blikt de minister terug op de gang van zaken. In het verslag van dit overleg staat het als volgt verwoord:

*«De minister wees erop dat zij een flinke poging heeft gedaan om van die tunnel af te komen, daar de f 900 miljoen ook op een andere manier besteed kan worden. De PKB kan echter niet zo eenvoudig gewijzigd worden.»<sup>93</sup>*

De gang van zaken toont aan dat de inhoudelijke argumenten uit 1996 voor een boortunnel, een paar jaar later niet meer zo zwaar wegen. Oud-minister M. de Boer heeft het nooit voor mogelijk gehouden dat het tunnelbesluit ooit weer ter discussie gesteld zou worden.

*De heer **Aptroot**: Had u toen angst dat wellicht bij het volgende kabinet?*

*Mevrouw **De Boer**: Nee, dat leek mij ondenkbaar. Het leek mij ondenkbaar dat er ooit een kabinet zou komen dat de PKB zou willen heroverwegen.*

Kabinet en Tweede Kamer denken daar anders over. Het zijn vooral praktische bezwaren (vertraging, bestuurlijke tegenwerking, weinig besparing, aanbesteding loopt al) en niet zozeer principiële argumenten

<sup>93</sup> TK, 2000–2001, 22 026, nr. 125; p. 4.



(bescherming Groene Hart) die verhinderen dat het tunnelbesluit uit 1996 vervangen wordt door de oplossing die al in 1994 in PKB 1 werd voorzien: een korte tunnel.

Zowel het kabinet als Tweede Kamer hebben zich met een verkorte tunnel te snel rijk gerekend. Gesimplificeerd laat de paradoxale situatie die ontstaan is, zich als volgt kenschetsen: een oplossing die in 1994 in PKB 1 was voorgesteld (korte tunnel onder de Oude Rijn), is in 1996 door het kabinet vervangen door een duurdere oplossing (lange boortunnel), waarbij drie jaar later geprobeerd wordt alsnog de goedkope oplossing te realiseren. Vijf consortia die dan al hebben geboden op de lucratieve lange boortunnel, blijken niet erg gemotiveerd om alsnog een serieus bod te doen voor een goedkope korte boortunnel.

### 3.4.5 De kosten en baten van de HSL-Zuid

#### *De kosten van de kabinetsbesluitvorming over PKB 3*

Uitkomst van de kabinetsbesluitvorming in mei 1996 is dat de raming van de aanlegkosten van de HSL-Zuid is opgelopen van f 5,9 miljard in PKB 1 uit 1994, naar f 7,5 miljard in 1996. Dit overigens nog exclusief een bijdrage aan België. Deze bijdrage wordt in mei 1996 al op tenminste f 700 miljoen getaxeerd, maar zolang de onderhandelingen formeel niet zijn afgerond, wordt dit nog niet aan de Tweede Kamer gemeld.

**Tabel 3.8 Kostenontwikkeling HSL-Zuid (1991–1996)**

	Toename (in miljoen guldens)	Raming (in miljoen guldens)
<b>PKB 1 (1991)</b>		<b>3 135</b>
Herziene raming kunstwerken	950	
Inpassingen en milieumaatregelen	1 500	
Overige posten	275	
<b>PKB 1 (1994) «Nieuwe HSL-nota»</b>		<b>5 860</b>
Boortunnel Groene Hart	900	
Inpassingen (bestuurlijk overleg)	535	
Prijspeilstijgingen	225	
<b>PKB 3 (1996)</b>		<b>7 522</b>

De minister van Financiën ziet zich geplaagd voor grote problemen. Voor het merendeel van deze kosten is geen dekking aanwezig en er is op dat moment sprake van grote druk op de infrastructuurbudgetten.

#### **Financiële zorgen, maar niet bij iedereen**

Uit ambtelijke notities van het ministerie van Financiën uit deze periode ontstaat enerzijds het beeld dat er geen middelen zijn voor extra wensen. Sterker nog, er moeten nog problemen worden opgelost, zoals een gat van f 820 miljoen bij de Betuweroute. En voor een ander groot project dat op stapel staat, de HSL-Oost, zijn in het geheel nog geen financiële middelen beschikbaar.

Anderzijds lijkt er weinig gevoel van urgentie te bestaan bij de andere departementen. In een notitie van 19 januari 1996 schrijven ambtenaren aan de minister van Financiën:

*«Kortom, een strenge budgettaire lijn is hard nodig. (...) We adviseren u hier ook politiek heel duidelijk over te zijn, omdat we ambtelijk een beetje de sfeer proeven van: het is toch een beetje een onafwendbaar proces dat grote projecten als de Betuweroute en de HSL tot steeds hogere kosten leiden. En niemand lijkt precies te weten hoe dat proces beheerst kan worden.»<sup>94</sup>*

Om de budgettaire schade te beperken adviseren ambtenaren van Financiën in april 1996 de minister nog te koersen op een sobere PKB. Het tegenhouden van de boortunnel is dan echter al geen optie meer.

#### **Sobere PKB of aangeklede PKB?**

Ondanks het feit dat er al tekorten zijn, realiseert ambtelijk Financiën zich dat vroeg of laat toch budgettaire concessies gedaan zullen moeten worden. In een notitie van 19 april 1996 aan minister Zalm wordt de volgende overweging meegegeven:

*«Wat is het verstandigste moment om budgettaire concessie te doen? Is dat nu tijdens de voorbereiding van de kabinetsbeslissing over PKB 3, of is het verstandiger om te wachten op de behandeling in de Tweede Kamer. Er zijn in hoofdlijnen twee mogelijkheden:*

*Mogelijkheid 1: sobere PKB 3*

*Het kabinet laat verfraaien en kostenstijgingen aankomen op de behandeling in de Tweede Kamer en zal daar proberen de boot zoveel mogelijk af te houden.*

*Mogelijkheid 2: aangeklede PKB*

*Het kabinet regelt zoveel mogelijk zaken op voorhand (o.a. door een concreet voorstel te doen voor inpassing in het Groene Hart en via convenanten met lagere overheden zaken proberen dicht te timmeren».<sup>95</sup>*

Het advies aan de minister is te kiezen voor mogelijkheid 1: een sobere PKB. De praktijk zal later uitwijzen dat het tegenovergestelde scenario zich voordoet. Ten opzichte van de situatie in april 1996 komt er een PKB uit de bus die door kabinetsbesluitvorming nog honderden miljoenen duurder zal worden, maar waaraan – zo zal blijken – de Tweede Kamer geen dubbelte meer zal (kunnen) toevoegen.

#### ***Kosten/baten-berekeningen geactualiseerd***

Na kabinetsbesluitvorming op 3 mei 1996 worden door het Centraal Planbureau (CPB) en het Nederlands Economisch Instituut (NEI) de door hen uitgevoerde kosten-batenanalyses aangepast aan de nieuwste kostenraming (van f 7,5 miljard), opdat de ICES haar advies over de PKB 3 kan uitbrengen.

Op 15 mei 1996 biedt ICES-voorzitter Geelhoed dit advies aan het kabinet aan ten behoeve van de Ministerraad van 20 mei 1996. De Tweede Kamer ontvangt dit ambtelijk advies niet. In het ICES-advies zijn de geactualiseerde berekeningen van de economische effecten van de HSL-Zuid opgenomen. De kern ervan is in onderstaande tabel weergegeven:

<sup>94</sup> Notitie aan de minister van Financiën, d.d. 19 januari 1996, kenmerk: IRF/14/VenW/LK.

<sup>95</sup> 95 Notitie aan de minister van Financiën, d.d. 19 april 1996, kenmerk: IRF/129, AFEP/427.

**Tabel 3.9 Economische effecten HSL-Zuid (ontleend aan ICES-advies 20-5-1996)**

	PKB 1 (maart 1994)	PKB 3 (mei 1996)
CPB: contante waarde baten tot 2030	f 10,0 mrd. (ER) f 7,0 mrd. (GS)	f 13,5 mrd. (ER) f 9,9 mrd. (GS)
CPB: terugverdienperiode	niet beschikbaar	circa 7 jaar (ER) circa 10 jaar (GS)
NEI: baten-kosten verhouding	Nederland: 1,21 (ER) Project: 1,75 (ER)	Nederland: 0,97 (ER) Project: 1,47 (ER)
	Nederland: 1,01 (GS) Project: 1,42 (GS)	(GS) niet berekend

*CPB-cijfers vallen ondanks kostenstijging mee*

Het CPB heeft becijferd wat het verschil in nationaal inkomen is tot en met 2030 in een situatie met en een situatie zonder aanleg van de HSL-Zuid. Daarbij zijn twee verschillende scenario's gehanteerd: ER (= European Renaissance; gemiddeld 2,8 procent economische groei) en GS (= Global Shift; gemiddeld 1,8 procent economische groei). In het ER-scenario bedraagt het positieve saldo van baten bij aanleg van de HSL-Zuid f 13,5 miljard (netto contant).

Dat de berekeningen van de baten in 1996 (PKB 3) gunstiger uitvallen dan in 1994 (PKB 1) heeft te maken met het feit dat het kabinet in de tussentijd besloten heeft voortaan bij dergelijke projecten te rekenen met een disconteringsvoet van vier procent reëel. In 1994 was nog uitgegaan van een disconteringsvoet van vijf procent reëel. Dit betekent dat toekomstige baten minder hoog worden gewaardeerd. Daarnaast is gerekend met prijspeil 1995, terwijl de berekening uit 1994 op prijspeil 1993 gebaseerd was.

*NEI-cijfers ongunstiger door kostenstijgingen*

Het NEI heeft een micro-economische kosten-batenanalyse uitgevoerd, waarbij de directe kosten en baten van de HSL-Zuid zijn becijferd. Het resultaat wordt uitgedrukt in een ratio, waarbij de netto contante waarde van alle baten wordt gedeeld door de netto contante waarde van alle kosten. Bij een waarde van 1 zijn kosten en baten precies in evenwicht. Een negatieve ratio, ofwel een getal lager dan 1, impliceert dat de kosten hoger zijn dan de baten. De ratio is berekend op zowel projectniveau, als voor uitsluitend Nederland. Op projectniveau worden alle directe kosten en baten van de HSL-Zuid meegenomen, ongeacht of ze toevallen aan de Nederlandse samenleving of het buitenland.

Op projectniveau is de kosten-batenratio 1,47 (ten opzichte van 1,75 in 1994) en 0,97 (ten opzichte van 1,21 in 1994) voor uitsluitend Nederland. In de NEI-cijfers is het effect van extra inpassinguitgaven en de voorziene bijdrage aan België rechtstreeks terug te vinden in de cijfers. Hoewel het project als geheel nog steeds rendabel is, geldt dit niet indien uitsluitend naar de kosten en baten voor de Nederlandse samenleving wordt gekeken. Dan is de ratio licht negatief.

*Behoedzaam scenario niet opnieuw doorgerekend*

Het beeld wordt nog iets somberder, indien bedacht wordt dat de ratio van 0,97 niet gebaseerd is op het behoedzame GS-scenario, maar op het gunstige ER-scenario. Een berekening van het GS-scenario is destijds in 1994 wel gemaakt. Dit leidde voor Nederland tot een nog net positieve B/K-ratio van 1,01.<sup>96</sup> Opvallend genoeg is een herberekening van dit scenario in 1996 achterwege gebleven.

<sup>96</sup> «Kosten-Batenanalyse Hoge Snelheidslijn», Nederlands Economisch Instituut, Rotterdam, februari 1994, p. 19 (ook opgenomen in deelrapport 13 van de Nieuwe HSL-nota).

In 1994 was de B/K-ratio in het behoedzame GS-scenario 0,2 lager dan die in het gunstige ER-scenario.

#### Referentiesituatie

Een andere kanttekening bij de NEI-cijfers wordt geplaatst in augustus 1996 wanneer de Tweede Kamer over de PKB 3 een «second opinion» vraagt aan onderzoeksbureau Moret, Ernst en Young (zie ook paragraaf 4.3.1). Bij kosten/baten-analyses is van belang welke uitgangssituatie wordt gekozen, omdat kosten en baten berekend worden ten opzichte van de meest voor de hand liggende situatie die zich zou voordoen indien afgezien wordt van de desbetreffende investering. Het NEI heeft bij haar berekeningen het zogenaamde «nul-min scenario» gehanteerd, dat uitgaat van één internationale verbinding per uur met regulier treinmaterieel. Het «nulscenario» gaat daarenboven uit van een rechtstreekse internationale verbinding en het «nul-plusscenario» daarenboven van gedeeltelijke inzet van HST-materieel. Dat laatste scenario is de huidige praktijk in Nederland, waarbij met de Thalys over bestaand spoor wordt gereden. Hoewel het nul-plusscenario de actuele situatie weerspiegelt, is hiervoor niet gekozen omdat het rijden met »dure HST-trein« over gewoon spoor als een ingroeimodel wordt gezien en niet als bestendige lange-termijnsituatie. Waarom dan niet voor het nulscenario is gekozen, wordt niet gemotiveerd. MEY stelt in haar rapport dat het uitgaan van het nulscenario als referentiesituatie, in plaats van het gehanteerde nul-minscenario, de uitkomsten zou beïnvloeden. «De b/k-ratio zou dan ergens in de buurt van de 0,9 uitkomen.»<sup>97</sup>

#### Kosten-batencijfers in de PKB

In de PKB 3 die twee weken later aan de Tweede Kamer wordt gezonden, worden de CPB-cijfers expliciet vermeld.<sup>98</sup> De ten opzichte van de HSL-nota (PKB 1, 1994) geactualiseerde NEI-cijfers staan echter niet in de PKB 3. Wel worden de uitkomsten van deze berekeningen in kwalitatieve termen beschreven. Ondanks de licht negatieve K/B-ratio in het ICES-advies schrijft het kabinet in de PKB over de geactualiseerde NEI-cijfers: «Uit die berekeningen blijkt dat de gedefinieerde effecten voor de Nederlandse reiziger, de Nederlandse investeringen in de HSL-Zuid goedmaken».<sup>99</sup> In een voetnoot bij het ICES-advies staat dat uit een nieuwe ruwe berekening van het NEI blijkt dat de baten-kosten verhouding 1,02 bedraagt als niet uitgegaan wordt van een periode van 25 jaar maar van 27 jaar. Het kabinet heeft zich op deze positieve ratio van 1,02 gebaseerd in plaats van de negatieve van 0,97.

#### Het ICES-advies

In het advies van de ICES van 15 mei 1996, merkt zij over de actuele kosten/baten-cijfers het volgende op:

*«De ICES signaleert dat als gevolg van de recente kostenstijging de micro-economische baten-kosten verhouding op Nederlands niveau in de gevarenzone is gekomen. Zij tekent hierbij aan dat de indirecte economische effecten van de HSL-Zuid niet in de berekeningen van het NEI zijn meegenomen. Zoals blijkt uit de notitie van het CPB, zijn deze indirecte economische effecten wel degelijk van economisch belang. Zeker met het oog op deze strategische economische effecten, meent de ICES dat de economische baten van een HSL-Zuid voor Nederland nog steeds opwegen tegen de kosten. Daarnaast merkt de ICES op dat het Europese belang van de HSL-Zuid niet uit het oog moet worden verloren. De Nederlandse bijdrage aan de HSL-Zuid vormt een onderdeel van een gezamenlijke inspanning van de lidstaten op het gebied van Trans-Europese Netwerken. Het Europese belang blijkt treffend uit het gegeven dat de batenkosten ratio op projectniveau nog steeds groter is dan 1 in het ER-scenario.»<sup>100</sup>*

<sup>97</sup> «Op het spoor», onderzoek PKB HSL-Zuid, Moret, Ernst & Young Management Consultants, 's Gravenhage, d.d. 29 augustus 1996, p. 88.

<sup>98</sup> TK, 1995–1996, 22 026, nr. 17, p. 124.

<sup>99</sup> TK, 1995–1996, 22 026, nr. 17; p. 123.

<sup>100</sup> «Advies ICES inzake PKB 3 over de HSL-Zuid», d.d. 15 mei 1996, kenmerk ES/RBM/BOI 9603216.b56; p. 2 en 3.

De ICES signaleert wel dat het project met een negatieve K/B-ratio in de gevarenzone zit, maar hecht vooral waarde aan de indirecte economische effecten en de Europese belangen. Volledigheidshalve zijn de ICES-conclusies hierna integraal weergegeven.

#### **Hoofdconclusies ICES-advies mei 1996**

1. Een volwaardige aansluiting van de Randstad en de mainport Schiphol op het Europese hoge snelheidsnet is een noodzakelijke investering voor de economie en het milieu.
2. Nieuwe inpassingmaatregelen leiden niet tot een vergroting van de economische baten van het project, maar dienen uitsluitend ter mitigatie van de negatieve ruimtelijke en maatschappelijke effecten van de HSL-Zuid. Iedere nieuwe kostenstijging leidt derhalve tot een vermindering van het economische rendement van deze investering.
3. Indien mocht blijken dat het om financieel-economische en budgettaire redenen beter is om op een later tijdstip over te gaan tot het verkrijgen van private middelen dan waar nu vanuit wordt gegaan, is nadere besluitvorming vereist over hoe met het op dat moment ontstane kasprobleem moet worden omgegaan.
4. De ICES stelt voor om eventuele tegenvallers bij de verwachte EU-subsidie van f 350 miljoen te compenseren uit het Infrastructuurfonds of het FES.
5. De ICES stelt voor om de herprioritering ten behoeve van de dekking van de f 1,43 miljard voor nieuwe inpassingmaatregelen te betrekken bij de kabinetsbehandeling in juni van de actualisering van het financiële kader voor fysieke investeringen, dat thans in ICES- kader wordt opgesteld.
6. De ICES adviseert om ook de eventuele meerkosten van een overeenkomst met België te betrekken bij deze herprioritering.
7. De ICES is van oordeel dat de methode van aanbesteding van de waterkering in de Nieuwe Waterweg bij de boortunnel tussen Hoogmade en Benthuizen een verantwoorde weg biedt om onaangename financiële verrassingen te voorkomen.

Mede op basis van dit ICES-advies stelt het kabinet op 20 mei 1996 de PKB 3 HSL-Zuid vast.

### **3.5 Bevindingen**

In dit hoofdstuk staat de periode 1992–1994 centraal, die zich kenmerkt door de voorbereiding van een nieuwe PKB voor de HSL-Zuid. Centraal staat de besluitvorming binnen het kabinet. De periode eindigt met het kabinetsbesluit over deel 3 van de PKB. De kernthema's uit de besluitvormingsfase binnen het kabinet zijn:

1. De inhoud van de nieuwe HSL-nota.
2. De afspraken over de HSL-Zuid in het regeerakkoord 1994.
3. Uitwerking en afweging van tracévarianten (de Bos-variant).
4. Besluitvorming in het kabinet: de Groene Harttunnel geboren.
5. Onderhandelingen met België.
6. Rendementscijfers van de HSL-Zuid.

#### *Ad 1. De nieuwe HSL-nota*

Nadat de PKB uit 1991 aan kritiek ten onder is gegaan, start het kabinet Lubbers III een nieuwe PKB-procedure. Tot 1994 wordt gewerkt aan de onderbouwing van de «nieuwe HSL-nota», die in maart 1994 verschijnt en uit maar liefst 23 deelrapporten bestaat. Net als in 1991 kiest het kabinet in deze PKB voor aanleg van nieuwe lijnen. Naast een kabinetsvoorkeur voor een zuidelijk tracé, wordt ditmaal ook een voorkeursvariant opgenomen voor het tracé ten noorden van Rotterdam. Dit is de zogenaamde A1-variant die oostelijk van Zoetermeer loopt en door het Groene Hart voert. Omdat minister Maij-Weggen er aan hecht om in haar eigen

zittingsperiode alsnog een nieuwe en beter onderbouwde PKB uit te brengen, wordt niet gewacht op definitieve overeenstemming met België over het zuidelijke tracé. Besloten wordt dat hierover de knoop zal worden doorgesneden in deel 3 van de PKB, het definitieve kabinetsstandpunt dat vastgesteld zal worden door het kabinet Kok I.

#### *Ad 2. Het Regeerakkoord 1994*

In het Regeerakkoord van Paars I worden in augustus 1994 politiek bindende afspraken gemaakt over de HSL-Zuid. Niet alleen de keuze van het vorige kabinet voor een HSL over nieuwe lijnen, maar ook de door het vorige kabinet uitgesproken voorkeur voor het daarbij te kiezen tracé door het Groene Hart wordt in het Regeerakkoord expliciet herbevestigd. Aanstaaend minister Jorritsma is hierbij betrokken en verklaart naderhand dat deze passage in het Regeerakkoord beoogde coalitiegenoot D66 te binden aan het tracé door het Groene Hart. Mevrouw De Boer is zich bij haar aantreden als minister van VROM niet bewust van de absolute aard van deze passage en komt daarmee in een ongunstige startpositie. Voor premier Kok en minister Zalm is de strekking van de passage duidelijk. Zij zullen het Regeerakkoord op cruciale momenten in het verdere besluitvormingsproces als argument hanteren om vast te houden aan het Groene Harttracé. De voorlichting die over de PKB wordt gegeven ten behoeve van de inspraak is sterk gericht op verdediging en onderbouwing van de door het kabinet gemaakte keuzen (nieuwe lijnen zowel ten noorden als ten zuiden van Rotterdam voor 300 km/uur) en de daarbij gekozen voorkeurstracés. Tegengeluiden van burgers worden tijdens voorlichtingsbijeenkomsten niet altijd serieus genomen. In de inspraak die eind 1994 wordt afgerond komen ook alternatieve tracés naar voren, waaronder de benutting van het bestaand spoor (TUD-variant) en de zogenaamde Bos-variant. Deze laatste variant gaat uit van bundeling langs de snelwegen van Rotterdam naar Amsterdam en ontziet daarmee het Groene Hart. Ook in latere fasen komen nog andere tracés naar voren, waaronder een door de kamerfractie van de RPF ontwikkelde variant. Er is veel twijfel over de objectiviteit waarmee sommige varianten door het ministerie van Verkeer en Waterstaat zijn beoordeeld en uitgewerkt.

#### *Ad 3. De Bos-variant*

De Bos-variant wordt na de inspraak aanvankelijk niet serieus genomen door de beleidsvoerders op Verkeer en Waterstaat. Door toedoen van de minister van VROM wordt deze variant alsnog op de politieke agenda geplaatst. Primair spelen milieuargumenten een rol (ontzien van het Groene Hart). Later verbreedt de argumentatie zich naar het totaal van de ruimtelijke ordening. De Bos-variant biedt namelijk ook de mogelijkheid voor een HSL-station nabij Den Haag waardoor een méér stedelijke invulling aldaar mogelijk zou worden. De verdere technische uitwerking en doorrekening van de Bos-variant door het ministerie van Verkeer en Waterstaat geschiedt op een wijze waarin de bedenker van de variant zich niet herkent. Het ministerie van VROM is hierbij niet betrokken.

#### *Ad 4. Van Bos-variant naar boortunnel onder het Groene Hart*

De minister van VROM voelt zich niet gebonden aan de in het Regeerakkoord vastgelegde kabinetskeuze voor het Groene Hart-tracé. Zij werkt systematisch naar een oplossing waarbij het Groene Hart ontzien wordt. Aldus worden de Bos-variant en later de ondertunneling van het Groene Hart, op de politieke agenda geplaatst en vanuit onderhandelingsoptiek aan elkaar gekoppeld. Binnen het kabinet ontstaat een impasse tussen de minister van Verkeer en Waterstaat en de minister van VROM over het

tracé door het Groene Hart. De minister-president hanteert het regeerakkoord als uitgangspunt, maar staat open voor een andere oplossing als partijen het eens worden. De minister van Verkeer en Waterstaat houdt evenwel vast aan de voorkeursvariant uit het regeerakkoord en heeft daarmee feitelijk een vetorecht. Om uit de groeiende impasse te komen geeft de minister-president publiekelijk steun aan het voor de minister van VROM acceptabele compromis van ondertunneling van het Groene Hart. Hiervoor wordt door het kabinet maximaal f 900 miljoen extra uitgetrokken. Verondersteld wordt dat daarvoor een tunnel van negen kilometer lengte geboord kan worden. Bij het uittrekken van f 900 miljoen extra voor de HSL-Zuid blijft de kosten-batenratio van het project nog net positief en wordt de kabinetsvariant ongeveer even duur als de Bos-variant.

Het compromiskarakter van dit besluit blijkt wanneer twee jaar na het tunnelbesluit het tweede Paarse kabinet en een meerderheid in de Tweede Kamer alsnog proberen van de boortunnel af te komen. Een procedure ter herziening van de PKB wordt gestart om te komen tot een goedkopere, substantieel kortere tunnel. Het argument van bescherming van het Groene Hart speelt in deze heroverwegingsdiscussie amper meer een rol. Het zijn vooral praktische bezwaren die verhinderen dat in dit vergevorderde stadium van het project alsnog voor een andere oplossing wordt gekozen.

#### *Ad 5. Onderhandelingen met België*

Nadat het kabinet het conflict over de tracékeuze heeft beslecht, wordt deel 3 van de PKB in mei 1996 aan de Tweede Kamer gezonden. Met België is dan nog steeds geen definitief akkoord bereikt en lopen er nog financiële onderhandelingen. Dit is de derde maal dat het kabinet een stuk uitbrengt in het kader van een PKB-procedure over de HSL-Zuid zonder dat de zaken met België geregeld zijn. Een belangrijke verklarende factor voor het feit dat al in 1987 de startnotitie voor de PKB HSL verschijnt en er in 1997 pas een goedgekeurde PKB ligt, is dan ook gelegen in de slepende onderhandelingen met België over de ligging van het HSL-tracé. Over veel zaken die later van groot belang blijken te zijn – zoals de verdeling van kosten en opbrengsten, reistijden, bediening van steden – worden de onderhandelingen door de nationale spoorwegmaatschappijen gevoerd. Opeenvolgende ministers van Verkeer en Waterstaat richten hun aandacht in het «België-dossier» vooral op de discussie over tracés. Eind 1996 wordt een definitief akkoord bereikt, waarbij België het door Nederland gewenste tracé langs Breda accepteert in ruil voor een eenmalige betaling van Nederland van f 823 miljoen. Om tot dit eindresultaat te komen heeft het kabinet het onderhandelingsmandaat van de minister van Verkeer en Waterstaat bij herhaling opwaarts moeten bijstellen.

#### *Ad 6. Rendementscijfers*

Het eindresultaat in het onderhandelingsproces met België staat in schril contrast met de bevindingen van onderzoeksbureau McKinsey dat in opdracht van de minister van Verkeer en Waterstaat in oktober 1991 onderzoek doet naar de exploitatiemogelijkheden van de HSL-Zuid. In hun rapport stellen zij vast dat naarmate Nederland meer investeert in nieuwe lijnen voor de HSL, de kosten relatief harder groeien dan de toename van het exploitatiesaldo. België, en met name Frankrijk, worden er beter van naarmate Nederland meer investeert. Dit rapport van McKinsey wordt niet meegezonden aan de Tweede Kamer bij de achterliggende stukken van de Nieuwe HSL-nota. Het Platform HST, waarin diverse lokale protestgroepen tegen de HSL zijn verenigd, krijgt het rapport na herhaald verzoek ook

niet. Wanneer dit door een WOB-verzoek wordt afgedwongen, geeft de minister het rapport in augustus 1994 alsnog vrij, echter zonder het hoofdstuk dat de hiervoor beschreven conclusies bevat.

Ook bij het uitbrengen van PKB 3 zijn er rendementscijfers over de HSL-Zuid beschikbaar die voor de beeldvorming van het project ongunstig kunnen zijn. In mei 1996 actualiseren het CPB en het NEI namelijk de cijfers van de door hen in 1994 uitgevoerde kosten-baten-analyses. De CPB-cijfers die een gunstig beeld geven worden in de PKB 3 opgenomen. De minder gunstig ogende cijfers van het NEI over de directe effecten van het project worden in de PKB niet vermeld. De door het NEI berekende kosten/baten-ratio is, op basis van een gunstig scenario, begin mei 1994 nog licht negatief maar valt na technische correctie alsnog positief uit. In tegenstelling tot de CPB-cijfers, heeft voor de NEI-cijfers geen herberekening plaatsgevonden op basis van een behoedzaam scenario. De NEI-cijfers zijn uitsluitend op basis van het gunstige scenario geactualiseerd.