

Ministerie van Verkeer en Waterstaat

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

Contactpersoon

Doorkiesnummer

Datum

Bijlage(n)

25 augustus 2003

-

Ons kenmerk

Uw kenmerk

HKW/UP 2003/4914

Onderwerp

Leerervaringen Grote Projecten

1. Aanleiding en doel

In het afgelopen half jaar heeft de Tweede Kamer uitgebreid stilgestaan bij de voor de HSL-Zuid en Betuweroute gedane risicoreservering. Hierdoor is ook de projectbeheersing van grote projecten hoog op de politieke agenda komen te staan. Door het Kabinet is besloten om onderzoek te doen naar de leerervaringen van grote infrastructurele projecten.

In de voorliggende nota worden in paragraaf 2 allereerst de feiten ten aanzien van de beheersing van grote projecten kort aangegeven. Vervolgens wordt in paragraaf 3 ingegaan op wat er is geleerd van de ervaringen uit het verleden. In paragraaf 4 wordt ingegaan op de zaken die naar mijn mening voor verbetering vatbaar zijn.

2. Beheersing Grote projecten: de feiten

In deze paragraaf is de ontwikkeling ten aanzien van tijd en budget voor de projecten HSL-Zuid, Betuweroute, Westerscheldetunnel en Maaswerken opgenomen. Een gedetailleerder overzicht is opgenomen in de bijlagen en de betreffende Voortgangsrapportages aan de Kamer.

De budgetontwikkeling is gesplitst in een drietal onderdelen, te weten:

- **Scopemutaties:** mutaties in de projectopdracht als gevolg van aanvullende politiek/bestuurlijke wensen
- **Prijsindexering:** conform IBOI (Index Bruto OverheidsInvestering)
- **Herijking raming:** in de beleidsfase zijn dit met name herijkingen van ramingen op basis van uitwerkingen van het ontwerp. In de uitvoeringsfase gaat het met

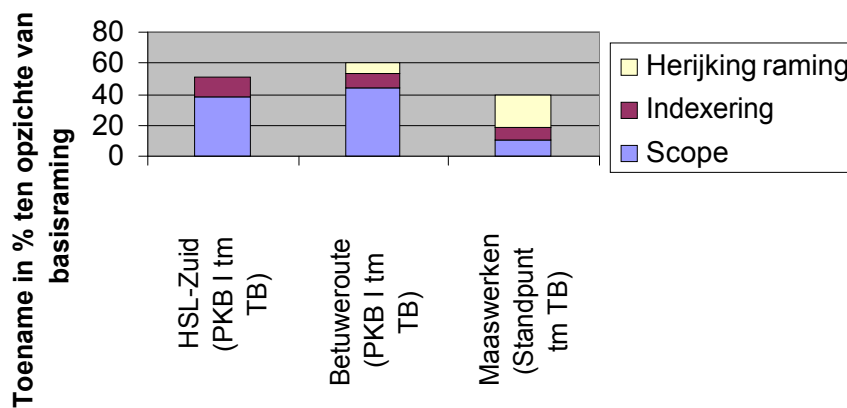
Postbus 20901, 2500 EX Den Haag
Bezoekadres Plesmanweg 1-6, 2597 JG Den Haag

Telefoon +31 70 3516171
Fax 070 - 351 9364

name om nieuwe inzichten ten aanzien van de inschatting risico's, tegenvallende aanbestedingen, kleinschalige inpassingseisen omgeving, etc.

2.1 Budgetontwikkeling beleidsfase

In de onderstaande figuur is de budgetontwikkeling per project in de beleidsfase weergegeven. Voor de HSL en Betuweroute is dat de fase vanaf PKB deel 1 tot het tracébesluit (TB). Voor de Maaswerken is dat de fase vanaf de standpuntbepaling tot aan het tracébesluit. De Westerscheldetunnel is niet tracéplichtig. De eerste ontwerpen van deze tunnel gaan terug tot de jaren '70 van de vorige eeuw. Een eenduidig referentiepunt is derhalve voor de Westerscheldetunnel voor de beleidsfase niet te geven. De figuur geeft de procentuele stijging van het budget weer voor de genoemde projecten.



Figuur 1 Budgetontwikkeling in beleidsfase^{1,2}

In de bovenstaande figuur is Ruimte voor de rivier, ook een groot project, niet opgenomen. Er zijn namelijk nog geen varianten met bijbehorende ramingen beschikbaar. PKB deel I zal in 2004 worden opgeleverd. Tenminste één van de varianten zal moeten passen binnen het beschikbare budget voor veiligheid van € 1,987 miljard (basisrapportage Ruimte voor de Rivier, 2002).

Analyse

Met name in de planstudiefase wijzigt het project vaak sterk. In een intensief politiek en bestuurlijk samenspel wordt getracht lokale negatieve effecten van het betreffende

¹ Exclusief de beschikbaarheidsvergoeding en de inkomsten van de Vervoersconcessie. In 1999 is gekozen voor een privatiseringsmodel, waarbij een Infraprovider gedurende 25 jaar de HSL-Zuid onderhoudt. Hiertegenover staat een vervoerder die middels een concessie tegen een jaarlijkse vergoeding 15 jaar gebruik mag maken van het HSL-spoor. Ook deze concessie is niet in de overzichten meegenomen voor een eerlijk vergelijk.

² Het verschil in indexering van de verschillende projecten wordt verklaard door de duur van de beleidsfase en de prijsindex in die periode. Zo beslaat de periode voor de HSL-Zuid tussen PKB deel I en tracébesluit 7 jaar (1991-1998) en de periode voor PKB deel I t/m tracébesluit Betuweroute 3 jaar (1992-1995).

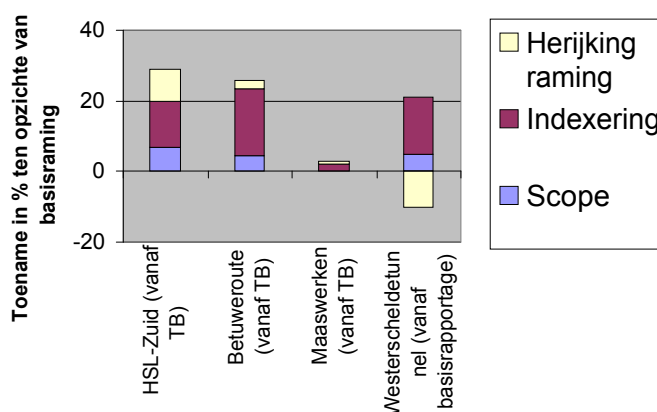
project zo goed mogelijk te mitigeren en tegelijkertijd de meerwaarde van de oplossing zo groot mogelijk te maken. Er worden vele varianten onderzocht. Er worden veel moties ingediend om het tracé op punten te wijzigen en er worden aanvullende onderzoeken uitgevoerd om te bekijken of het tracé op punten niet nog beter kan.

Dit komt onder meer bij de Betuweroute duidelijk naar voren (bijlage B) waarin tussen PKB deel I (1992) en het tracébesluit (1995) het projectbudget met 45% als gevolg van wijzigingen in het tracé is opgehoogd. Maar ook bij de HSL-Zuid is tussen PKB deel I (1991) en het tracébesluit (1998) een toename te zien van 38 % als gevolg van wijzigingen in het tracé. Ook bij de Maaswerken doen zich in de periode tussen standpunt (2000) tot aan het tracébesluit (2002) forse mutaties voor. Hier ging het niet om tracéwijzigingen maar om aanvullende kadeverhogingen omdat de berekeningen uitwezen dat de ingrepen in het winter- en zomerbed niet voldoende waren om de bevolking van met name Roermond, Venlo en Gennep de toegezegde bescherming te bieden³.

Dat in de beleidsfase de projectkosten fors toenemen, bleek ook in 1997 uit een interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO). Dit onderzoek resulteerde in 1998 onder meer in een rapport over het financieel kader van de inpassing van ruimtelijke infrastructuur. Eén van de conclusies is dat *'gedurende de veelal lange voorbereidingstijd van infrastructuurprojecten in de achtereenvolgende stadia van voorbereiding en besluitvorming aanzienlijke kostenstijgingen zichtbaar worden, die ertoe leiden dat uit het totaal beschikbare budget minder projecten gerealiseerd kunnen worden dan aanvankelijk aangenomen. De uitkomsten van de besluitvorming over met name grote projecten doet vermoeden dat meeruitgaven voor inpassing hiervoor een belangrijke oorzaak vormen'*.

Met het door de Tweede Kamer instemmen met het tracébesluit wordt het tracé door de Tweede Kamer definitief vastgesteld en wordt een taakstellend budget met bijbehorende onzekerheidsmarges afgesproken. De uitvoeringsfase gaat van start.

2.2 Budgetontwikkeling uitvoeringsfase



³ Omdat ten aanzien van de laatstgenoemde mutatie de doelstelling van het project ongewijzigd is gebleven, is de mutatie niet geboekt als scopewijziging maar als tegenvaller onder de post 'herijking raming'. Dit verklaart het relatief grote aandeel van deze post in de budgetontwikkeling van de Maaswerken.

Figuur 2 Budgetontwikkeling uitvoeringsfase

In de bovenstaande figuur is, evenals voor de beleidsfase is gedaan, de procentuele budgetstijging weergegeven, nu met als referentie het tracébesluit.

Bij de figuur past een tweetal kanttekeningen:

- In de cijfers is de risicoreservering voor de HSL-Zuid en de Betuweroute nog niet meegenomen. Op het totaalbudget van HSL-Zuid en Betuweroute ten tijde van het tracébesluit leidt de risicoreservering tot een extra budgetstijging van 12,6 %.
- In de bijlagen is bij de HSL-Zuid het toevoegen van de wegenwerken A16/A4 aan het project meegenomen in de cijfers. Indien deze niet zouden worden meegenomen (immers het project is niet duurder geworden, maar budgetten zijn samengevoegd), zou dit leiden tot een verlaging van de scopemutaties met ca. 18%. Budgetstijging als gevolg van scopemutaties is dan 7%. Dit is in de figuur verwerkt.

Analyse

Er kan worden geconcludeerd dat de ontwikkelingen in het budget ook in de uitvoeringsfase fors zijn. Van eerdere in discussies wel eens aangehaalde kostenstijgingen met een factor twee of drie is echter geen sprake. Wel is sprake van een kostenstijging tot 40% voor de HSL-Zuid (zie figuur inclusief risicoreservering HSL-Z / Betuweroute ad

12,6 %). De oorzaken voor de budgetstijgingen zijn voor het overgrote deel prijsindexering en verdere aanpassingen in de projectopdracht (de zogenaamde scopemutaties). Deze aanpassingen zijn veelal bedoeld voor een nog betere inpassing van het project. Voorbeelden hiervan zijn de verdere verdieping van de bak Bergschenhoek en de tracéaanpassing bij Hoogmade, beide onderdeel van de HSL-Zuid. Een overzicht van scopemutaties is opgenomen in de betreffende reguliere voortgangsrapportages aan de Kamer.

Naast prijsindexatie en scopemutaties is er echter nog altijd sprake van een aanzienlijke post aan mee- en tegenvallers. Zaken als tegenvallende aanbestedingen, extra kosten door wet- en regelgeving, of extra te nemen voorzieningen om de uitvoeringsschade te beperken, vormen daarin belangrijke onderdelen.

2.3 Ontwikkeling in de tijdsplanning

Het jaar waarin het project klaar zou moeten zijn verschuift meestal aanzienlijk. Het verschuiven van de geplande opleverdatum van de projecten is in de onderstaande tabel weergegeven. Per besluitvormingsmoment (met tussen haken het jaar waarin de het betreffende besluit is genomen) is aangegeven wat op dat moment de verwachte opleveringsdatum was.

Ten tijde van:	Prognose oplevering / gereed:
HSL-Zuid	
PKB deel I (1994)	2003
PKB deel III (1996) (mei naar Kamer; in december goedgekeurd)	2004
PKB deel IV (1997)	2005
tracébesluit (1998)	2005
VGR 9 (2001)	2006/2007 (oorzaak: scopemutatie Bergschenhoek 9 maanden en inbouwen 6 maanden testperiode)
Betuweroute	
PKB deel 1 (1992)	<i>Niet genoemd</i>
PKB deel 4 (1994)	2000
TB/Pol.Heroverweging (1995)	2004
Huidige stand VGR 12 (2002)	2006
Maaswerken	
Bestuursconvenant met provincie Limburg en LNV (1997)	in 2005, voor zowel Grensmaas als Zandmaas
Standpunt Zandmaas/Maasroute (2000)	Zandmaas: in 2015, maar 70% - 80% (zijnde de kades Roermond, Venlo en Gennep) vóór 2006
tracébesluit Zandmaas(2001)	Ongewijzigd
Eindplan Grensmaas (2002)	Grensmaas: veiligheidsdoelstelling vóór 2018 Project gereed uiterlijk 2022
Westerscheldetunnel	
Basisrapport (1996)	December 2002
Opgeleverd	Maart 2003

Voor Ruimte voor de Rivier is in de basisrapportage aangegeven dat de uitvoering van de PKB in 2015 dient te zijn afgerond. De oplevering van PKB deel IV staat gepland in 2005.

Analyse

In de beleidsfase wordt de planning vaak fors bijgesteld. Bij het vaststellen van het tracébesluit, kan pas met enige zekerheid de opleverdatum van het project worden vastgesteld. De besluitvorming over Grote Projecten vergt, zo blijkt ook uit de tabel, veel tijd.

Ook in de rapportage 'Een agenda voor versnelling' van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1997) wordt geconstateerd dat '*Nederland bij de aanleg van infrastructuur, hoewel kwalitatief hoogstaand, langzamer is dan vergelijkbare Westerse landen. De ingewikkelde verwevenheid van sector- en facetregelgeving is daar voor een deel debet aan. De soms grote tempoverschillen tussen projecten binnen Nederland wijzen echter uit dat het niet alleen aan de regels ligt. De bestuurlijke en politieke verhoudingen en de op consensus gerichte bestuurlijke cultuur spreken een hartig woordje mee*'.

De vertragingen in de uitvoeringsfase zijn beperkter. De Westerscheldetunnel is ondanks een aantal forse tegenvallers op tijd opgeleverd. De wijziging in de planning van de HSL-Z is mede het gevolg van de later gevraagde extra verdieping bij Bergschenhoek. Maar archeologische vondsten, explosieven, langere zettingstijden van grond dan voorzien, slepende onteigeningskwesties en vergunningen kunnen allemaal tot vertraging leiden en zijn dan vaak alleen met extra geld vergende inspanningen weer in te halen. Hierbij komt dat in de planning veelal niet of onvoldoende – en dit in tegenstelling tot de ramingen – met een marge wordt gewerkt voor onvoorziene zaken. Inmiddels is hiervoor binnen Rijkswaterstaat een uniforme methode naar analogie van de ramingsystematiek ontwikkeld⁴, waarmee op dit moment wordt geëxperimenteerd.

3. Wat hebben we inmiddels geleerd?

Tot 1997 verkeerden de meeste van de in de vorige paragraaf beschreven projecten nog in de planstudiefase. Voor de beheersing van deze grote projecten werd toen het reguliere beheersinstrumentarium voor alle projecten binnen Verkeer en Waterstaat ingezet. De procedureregeling Grote Projecten regelde de informatievoorziening richting de Tweede Kamer. Voor de ramingen was er de uniforme ramingsystematiek, de zogenaamde PRI-systematiek. Van deze ramingsmethodiek⁵ werd op dat moment overigens nog niet bij alle grote projecten gebruik gemaakt.

Er is sindsdien sprake van voortdurende verbetering van de projectbeheersing van grote projecten. Belangrijke leermomenten hierbij zijn de volgende elementen geweest:

- de doorlopende discussies in de Kamer rond de Betuweroute (1996-heden);
- onderzoek en de aanbevelingen van bureau AT-Kearney met betrekking tot de Betuweroute (2001);
- de onderzoeken en aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer met betrekking tot de Betuweroute (2001) en de informatievoorziening over de grote projecten (2002);
- rapport van de Algemene Rekenkamer over de aanleg van de kaden uit het Deltaplan Grote Rivieren (1995);
- regelmatige auditrapporten van onder meer Lloyds en andere auditors;
- de voortdurend verbeterende ‘state of the art’ van projectbeheersing ten aanzien van de aanleg van civiele infrastructuur. Zo is met name de ontwikkeling van risicomangement de laatste jaren met sprongen vooruit gegaan.

Hieronder wordt een aantal voorbeelden genoemd van de aanvullende regelingen en verbeteringen die sinds 1997 zijn geïntroduceerd.

Beheersmatig:

- In 1998 is overgegaan op de introductie van een ‘betonnen MIT’: een tot en met 2010 begreemd budgettair kader waarin de projecten zijn opgenomen voorzien van taakstellende budgetten. Mee- en tegenvallers worden in dit programma steeds over de volle breedte middels ingrepen in concrete projecten gecompenseerd. In 2000 is het Beheersmodel Grote Projecten opgesteld. Daarin zijn onder meer eisen opgenomen ten aanzien van onder meer scopebeheer en het beheer van de post

⁴ PPI: Project Planningen Infrastructuur

⁵ Hoofdkenmerken van deze ramingsystematiek (zie ook bijlage A) zijn:

- er wordt geen rekening gehouden met wijzigingen in de scope (projectopdracht);
- de raming kent een bandbreedte, zowel aan de onder- als aan de bovenzijde.

onvoorzien. Op basis van dit model worden de projectorganisaties middels een auditplan onderworpen aan een breed scala van audits. Ook wordt van de projectorganisatie een beheersmodel gevraagd, op basis waarvan de projectorganisatie moet aantonen dat zij het project beheerst. De werking van dit model binnen een project wordt vervolgens regelmatig onderworpen aan een audit. Bij de HSL-Zuid is dit model inmiddels volop in werking. Bij de Maaswerken en Ruimte voor de Rivier wordt nog aan dit model gewerkt en hoopt men dit binnenkort te implementeren. Voor de Betuweroute is het beheersmodel verwerkt in de overeenkomst die inzake de Betuweroute is gesloten tussen de DG RWS en de Algemeen Directeur RIB. In mijn brief van juni 2000 [Vw00000785] wordt uitvoerig ingegaan op de financiële beheersing van infrastructuurprojecten en het beheersmodel Grote Projecten.

- Risicomanagement neemt in het beheersmodel een centrale plaats in. Afhankelijk van de fase waarin het project verkeert, worden eisen gesteld aan het project. In de beleidsfase moeten periodiek kwalitatieve risicoanalyses worden uitgevoerd en moeten vervolgens beheersmaatregelen worden opgesteld en gemonitord. In de uitvoeringsfase moeten de risicoanalyses ook kwantitatief worden uitgevoerd. De eisen ten aanzien van risicomanagement zijn of worden thans bij alle grote projecten geïmplementeerd.
- In 2000 is een leidraad verschenen voor de evaluatie van Infrastructuurprojecten (OEEI)⁶. OEEI beoogt de (onzekere) effecten van een groot project te beschrijven en waar mogelijk te kwantificeren opdat een verantwoorde politieke beslissing wordt genomen. In de brief die ik hierover naar de Tweede Kamer heb gestuurd, heb ik aangegeven dat voortaan bij projecten van nationaal belang bij de verkenningfase (eerste fase van de beleidsfase) een zogenaamde 'kengetallen kosten-batenanalyse' wordt gemaakt. Ten behoeve van PKB deel 1 wordt een diepgaande KBA gemaakt. De leidraad formuleert gezamenlijke uitgangspunten voor economische evaluatie.
- De ramingssystematiek, de zogenaamde PRI-systematiek wordt voortdurend geactualiseerd aan de hand van de meest recente inzichten. Zo is in 2003 nog een nieuwe systematiek vastgesteld.
- In 2001 is voor voortgangsrapportages aan de Kamer een standaard informatieprofiel opgezet, dat volgens het rekenkameronderzoek naar de informatievoorziening richting de Kamer voldoet aan de eisen van de procedureregeling. Hierin wordt bij de financiële tabellen onder meer onderscheid gemaakt tussen budgetmutaties als gevolg van scopewijzigingen, indexering en mee- en tegenvallers. De Tweede Kamer wordt hiermee op een transparante wijze geïnformeerd.

Organisatorisch:

- Eind 1999/begin 2000 is binnen Rijkswaterstaat een aparte afdeling opgericht die zich richt op de projectbeheersing van de grote projecten en de informatievoorziening over grote projecten richting de Tweede Kamer;
- Grote projecten in de uitvoeringsfase worden onder toezicht van Rijkswaterstaat uitgevoerd;

⁶ Onderzoeksprogramma Economische Effecten Infrastructuur, februari 2000 (deel 1: hoofdrapport).

- Voor de Westerscheldetunnel is gekozen voor een NV-constructie, waarbij de Staat als aandeelhouder optreedt. De effecten hiervan zullen in de evaluatie van de WST in het kader van de procedureregeling grote projecten worden meegenomen;
- Door de grote projecten als zelfstandige projectorganisaties te positioneren zijn korte aansturinglijnen van de Minister richting projectorganisatie gewaarborgd;
- De korte aansturinglijnen bewijzen hun nut onder meer op het gebied van veiligheid en welstand. Discussies op deze punten worden snel naar het juiste beslissingsniveau getild;
- In 2002 is een plan van aanpak gemaakt dat erop gericht is om kennisuitwisseling tussen de projecten te vergroten. Dit plan is volop in uitvoering;
- Er is een begin gemaakt met de oprichting van één centraal expertisecentrum op het gebied van professioneel opdrachtgeverschap;
- Middels strategisch personeelsmanagement wordt de met het oog op de grote projecten benodigde kennis en kunde zoveel mogelijk geborgd.

Wet en regelgeving:

- Om de lange duur van besluitvorming te beperken is in 2000 de Tracéwet herzien;
- De Wet verontreiniging oppervlakte water en de Wet Bodembescherming. Dit leverde veel discussies en onduidelijkheden op ten aanzien van de omgang met grond. Met het vaststellen van de beleidsregel 'Actief Bodembeheer' is een nadere invulling gegeven aan de beleidsruimte in met name de Wet verontreiniging oppervlaktewater (Wvo) en de Wet Bodembescherming (Wbb).

Ten aanzien van de bovenstaande verbeteringen komt de Algemene Rekenkamer in haar rapport 'Informatievoorziening Tweede Kamer' [Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-3002, 28 645, nrs 1-2] tot de conclusie dat *'bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat gedurende 2000 en 2001 goede regelingen geïntroduceerd zijn voor het beheer van projecten en de voortgangsrapportage erover'*. Ook is zij positief over een aantal aangebrachte organisatorische aanpassingen.

Wat heeft het nu opgeleverd?

Hieronder volgt een aantal voorbeelden:

- versterking van het risicomanagement bij de HSL-Zuid en de Betuweroute heeft geleid tot een zeer actieve risicobeheersing met het daaruit voortvloeiende inzicht ten aanzien van de noodzaak van een risicoreservering;
- bij de HSL-Zuid en de Betuweroute worden discussies over veiligheid en welstand snel op het juiste beslissingsniveau gebracht. Zo wordt over het dossier over de Tunneltechnische installaties van de Betuweroute op hoog ambtelijk en ministerieel niveau overleg gevoerd;
- de HSL-Zuid en de Betuweroute zijn ondergebracht bij het meer voor de uitvoeringstaken toegeruste Rijkswaterstaat;
- de Maaswerken is mede op basis van de aanbevelingen inzake de Rijkse Bemden als aparte uitvoeringsorganisatie gepositioneerd en losgemaakt van de bestaande regionale organisatiestructuur van Rijkswaterstaat;
- bij de Maaswerken is voor het nemen van het tracébesluit op basis van een risicoanalyse een risicoreservering vastgesteld. Het besluit is genomen op basis van een zo concreet mogelijk beeld van de risico's;
- contractstrategie en een goede marktbenadering vormen bij de Maaswerken een belangrijk aandachtspunt;

- bij Ruimte voor de Rivier is reeds bij het prille begin van de PKB een eerste risicoanalyse uitgevoerd. Ook wordt hier vanaf de start actief gewerkt aan de implementatie van risicomangement en het beheersmodel Grote Projecten;
- bij Ruimte voor de Rivier is vanaf het begin geëist dat tenminste één variant moet passen binnen het huidige beschikbare budget. Indien dit niet lukt, worden varianten zo nodig maximaal versoberd. Tevens is er veel aandacht voor het zogenaamde verwachtingenmanagement richting omgeving; er wordt ervoor gewaakt dat de indruk ontstaat dat de 'bomen tot in de hemel reiken'. Een en ander is ook vertaald in een spelregelkader tussen de rijksoverheid en de lokale en regionale overheden;
- door de HSL-Zuid wordt meegewerkt aan een benchmark voor het projectmanagement van een aantal (waaronder meerdere buitenlandse) projecten. Hierbij worden projecten in al hun facetten met elkaar vergeleken. Doel hiervan is om van andere vergelijkbare projecten te leren.

Hoewel al de nodige resultaten zijn verkregen moet worden bedacht dat het grootste effect van de genomen maatregelen nog zal komen! Immers, opgedane ervaringen en daaruit voortgekomen verbeterpunten in de beleidsfase krijgen pas hun volle rendement bij nieuwe planstudies. Ditzelfde geldt ook voor ervaringen bij projecten in de uitvoeringsfase. Het project Ruimte voor de Rivier zou derhalve de nodige resultaten moeten opleveren.

4. Wat kan er nog beter?

A. Budget

Ten aanzien van de beheersing van de kosten van grote projecten ben ik voornemens de volgende verbeterpunten te verwezenlijken:

1. het verder intensiveren van risicomangement en het tijdig en kwantitatief in beeld brengen van de risico's. In ieder geval zal voorafgaand aan het Tracébesluit een kwantitatieve risicoanalyse worden uitgevoerd. Deze risicoanalyse zal door een externe partij worden geaudit. Over de onderkende risico's en de beheersing daarvan zal voorafgaand aan het nemen van het Tracébesluit worden gecommuniceerd met de Tweede Kamer;
2. bij scopewijzigingen zal voortaan consequent en concreet worden aangegeven wat de consequentie is voor andere projecten, met andere woorden: welke projecten worden uit- dan wel afgesteld als gevolg van de scopewijziging. Dit heeft in het verleden niet altijd even transparant plaatsgevonden;
3. er zal in de toekomst consequent worden gerapporteerd over de onzekerheidsmarge rondom het benodigde budget van grote projecten. Dit gebeurde tot nog toe vrijwel uitsluitend bij het nemen van het Tracébesluit.

B. Tijd

Ten aanzien van de beheersing van tijd ben ik voornemens de volgende verbeterpunten door te voeren:

1. op basis van de experimenten met de PPI-systematiek (zie paragraaf 2.3) zal bij grote projecten in de toekomst bij de planning rekening worden gehouden met marges voor onvoorziene zaken en zal risicomangement ook op dit vlak worden

- geïntensiveerd. De risico's op dit vlak zullen, evenals bij de kosten het geval is, in een vroegtijdig stadium worden besproken met de Tweede Kamer;
2. er blijkt ook sprake van een zeker optimisme ten aanzien van de snelheid van besluitvorming (zie paragraaf 2). Besluitvorming kost vaak meer tijd dan verwacht. Er zal daarom meer expliciet worden aangegeven welke tijd voor besluitvorming is ingeruimd, en welke consequenties meer tijd vergende besluitvorming heeft voor de einddatum en/of de uitvoeringskosten.

C. *Interactie Tijd en Geld en Resultaat*

Naast de hierboven genoemde verbeterpunten die mijns inziens evident zijn, is er ook sprake van een aantal dilemma's die vooral betrekking hebben op de onderlinge samenhang tussen de aspecten tijd, geld en resultaat. Deze problemen zijn hieronder beschreven, waarbij tevens een voorstel is opgenomen hoe hiermee zou kunnen worden omgegaan. Een uitgebreidere toelichting hierop is opgenomen in bijlage C.

1. *Projecten kennen grote onzekerheden in kosten. Naar mate het project verder voortschrijdt, nemen de onzekerheden rondom onder meer de kosten af. Tegelijkertijd nemen de reeds gemaakte kosten toe. De vraag rijst dan vervolgens wanneer een definitieve go/no go-uitspraak voor een groot project moet worden gedaan.*

Voorstel: het handhaven van de huidige praktijk waarbij het Tracébesluit als definitief go-no go moment wordt gehanteerd. Dit in combinatie met het sterk reduceren van onzekerheden door vanaf nu bij grote projecten reeds voorafgaand aan het tracébesluit een kwantitatieve risicoanalyse uit te voeren, die extern wordt geaudit. Zie ook verbeterpunten onder A in deze paragraaf.

2. *Er is sprake van een continue afweging tussen enerzijds een snelle uitvoering met hogere kosten versus anderzijds lagere kosten die meer tijd kost. Dit komt met name tot uitdrukking in de uitvoeringsfasering. Het parallel schakelen van diverse processen leidt tot versnelling, maar ook tot behoorlijke kostenrisico's. Het achter elkaar plaatsen van de diverse processen leidt tot een aanzienlijke risicoreductie, maar kost daarentegen wel veel tijd.*

Voorstel: de uitvoeringsfasering (waaronder met name de contractstrategie en de conditionering) wordt reeds meegenomen bij de besluitvorming over het tracébesluit en de bijbehorende kwantitatieve risicoanalyse in tijd en geld, zodat een transparante afweging ten aanzien van de kiezen fasering kan plaatsvinden.

3. *Er is sprake van een continue afweging tussen een strak budgetgestuurd project waarbij richting omgeving niet meer gedaan dan hetgeen strikt (wettelijk) genomen door de regionale en lokale overheden verlangd kan worden versus een soepele omgang met de omgeving en zo min mogelijk tegenwerking door diezelfde omgeving (meer tijdgestuurd). Het betreft hier aanpassingen die weliswaar binnen de scope van het project blijven maar een kostenverhogende uitwerking hebben op de meest sobere interpretatie van de scope (voorbeeld: welstand).*

Voorstel: allereerst zal in de toekomst waar nodig vaker en eerder dan tot dusver het geval is gebruik worden gemaakt van de aanwijzingsbevoegdheid en indeplaatsstredingsprocedures die het mogelijk maken andere overheden indien nodig te 'overrulen'. Ook zal in de planning en de risicoanalyse voldoende rekening moeten worden gehouden met (kosten van) vertragingen als gevolg van niet meewerkende lokale en regionale overheden.

5. Tot slot

In deze brief is uitvoerig ingegaan op de grote infrastructurele projecten en met name de beheersing daarvan. Ik heb me daarbij vooral gericht op de verbetering van de beheersing van grote projecten. Er valt nog altijd te verbeteren en ik ben daar met de implementatie van de genoemde maatregelen druk mee bezig.

Naast de verdere verbetering van de projectbeheersing blijft het goed om ook de innovatieve zijde van onze grote projecten in het oog te houden. Het gaat immers om projecten waar we als Nederland trots op kunnen zijn, ook in internationaal opzicht. Zo hebben we met de aanleg van de Deltawerken een wereldwijde reputatie verworven. We zullen die reputatie hoog houden middels de ingrepen die in het kader van veiligheid in het Nederlandse rivierensysteem moeten worden gedaan. Ook kan Nederland in internationaal opzicht inmiddels volop mee praten als het gaat om het boren van tunnels; die expertise is in relatief korte tijd opgebouwd. Tot slot heeft de innovatieve aanbestedingsconstructie bij de HSL-Zuid een prijs verdiend in Europees verband.

In een zeer dichtbevolkt land als Nederland, waar ruimte schaars is, worden hoge eisen gesteld aan de inpassing van projecten. Tussen een adequate inpassing en de daarmee gemoeide kosten dient echter een goede balans te bestaan. Dat is de uitdaging waar Kabinet en Tweede Kamer samen voor staan. Van mijn kant verzeker ik U dat binnen mijn Ministerie alles in het werk wordt gesteld om de grote infrastructurele werken beheersbaar te houden.

Hoogachtend,

DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT,

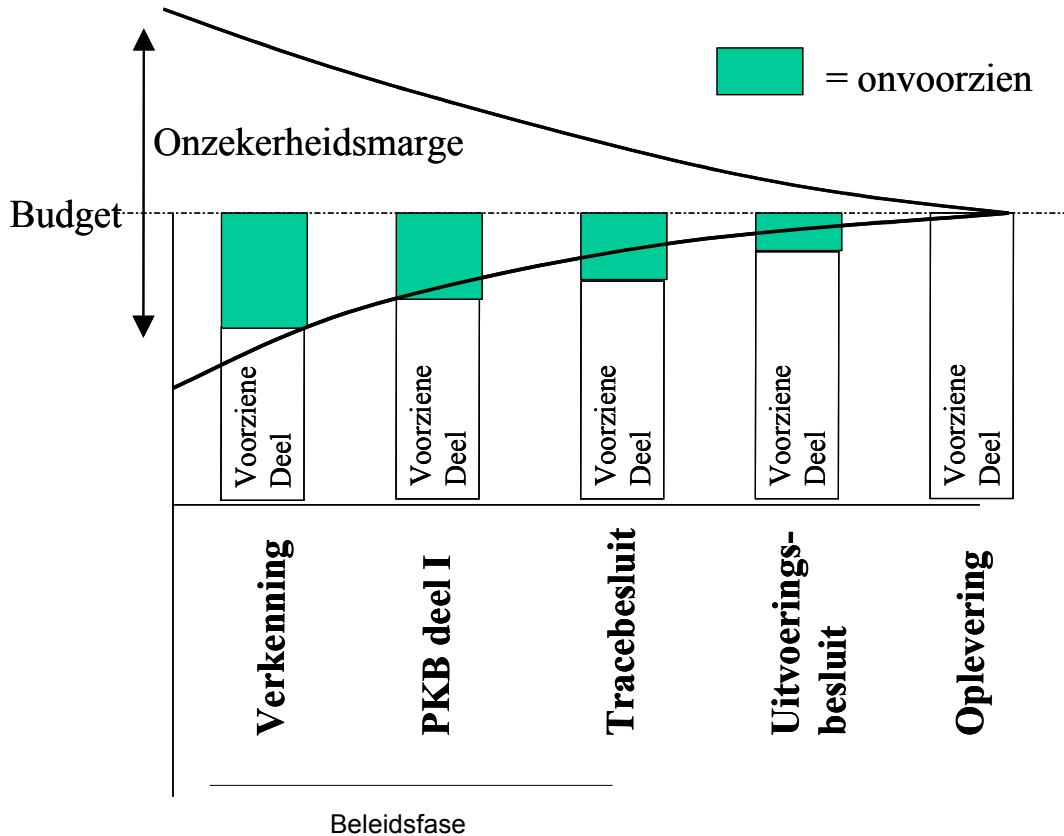
Karla Peijs

BIJLAGEN

Bijlage A	PRI-ramingssystematiek in hoofdlijnen
Bijlage B	Tracéwet
Bijlage C	Toelichting dilemma's
Bijlage D	Betuweroute in vogelvlucht
Bijlage E	HSL-Zuid in vogelvlucht
Bijlage F	Maaswerken in vogelvlucht
Bijlage G	Westerscheldetunnel in vogelvlucht

Bijlage A Ramingssystematiek in hoofdlijnen

Binnen V&W wordt al gedurende ruime tijd gebruik gemaakt van de zogenaamde PRI-ramingssystematiek. Grafisch ziet deze ramingssystematiek er als volgt uit:



In het begin van het project is het detailniveau van de raming nog erg laag. Nog niet alle kosten zijn in beeld. Deze fase wordt gekenmerkt door een groot aandeel nog onvoorzien zaken (groene blok). Bovendien kent deze fase nog een grote mate van onzekerheid over de kosten.

Naarmate de tijd vervolgens verstrijkt, neemt het voorzien deel in de raming toe. Het onvoorzien deel neemt af. Tevens neemt de onzekerheid af. Dit geldt ook voor de onzekerheidsmarge: in het begin is de onzekerheidsmarge groot. De marge neemt, naarmate het project voortschrijdt, in de tijd af.

Indien wordt gesproken over het standaard onvoorzien van 10% dan wordt daar in de regel het benodigde onvoorzien mee bedoeld na contractering bij een traditioneel aanbesteed project. Voordat contractering heeft plaatsgevonden is dit percentage uiteraard hoger. Dit blijkt ook uit de figuur.

Het onvoorzien kan bij reguliere projecten worden bepaald op basis van ervaringscijfers. Bij een groot aantal gelijksoortige projecten vallen veelal bovendien de voorkomende afwijkingen per project min of meer tegen elkaar weg.

Bij grootschalige projecten waarbij bovendien ook innovatieve werkmethode, contractvormen en andere vormen van risicoverdeling spelen, kan nog maar beperkt op de hierboven genoemde ervaringscijfers voor onvoorzien teruggevallen worden. Lifecyclemanagement, publiek-private samenwerking en daarbij overeengekomen risicoverdelingen leiden tot andere contractvormen waarbij een groot beroep gedaan wordt op het tijdig goed in beeld brengen van het daarbijbehorende risicoprofiel. Alleen op basis van een gekwantificeerd risicoprofiel en het bijbehorende risicobeheersplan kan bepaald worden hoe groot de post bij een groot project moet zijn. Benchmarks met projecten uit het buitenland helpen daarbij maar zijn door afwijkende omstandigheden vaak slechts op onderdelen bruikbaar. Er wordt voortdurend tijd en energie gestoken in het verder ontwikkelen van methoden ter verbetering van de risicoraming en de risicobeheersing. Mede hierdoor ontstaat in hoog tempo een ingeburgerde werkwijze waarbij de risicobeheersing centraal staat. Daarbij wordt steeds gebruik gemaakt van de laatste 'State of the art'-projectbeheersingstechnieken.

Bijlage B Tracéwet

De Tracéwet (Tw) kent twee soorten procedures, te weten:

- de reguliere Tw-procedure (bijvoorbeeld gevolgd voor een deel van De Maaswerken);
- de bijzondere procedure voor grote projecten van nationaal belang (bijvoorbeeld gevolgd voor de Betuweroute en HSL-Zuid).

De reguliere Tw-procedure bestaat uit de volgende stappen:

- de startnotitie: dit is de start van tracéwetprocedure en de m.e.r.-procedure;
- de trajectnota/MER: deze bevat onder meer een beschrijving van de alternatieven en tracévarianten, een raming van de kosten en een beschrijving van de milieu-effecten;
- het standpunt: dit is de beslissing van de minister van V&W (in overeenstemming met de minister van VROM) over het al dan niet stopzetten van de planstudie. Als de planstudie wordt voortgezet, bevat het standpunt in ieder geval ook het voorkeurstracé
- ontwerp-tracébesluit: dit ontwerp-besluit bevat het op veel groter detailniveau uitgewerkte voorkeurstracé
- tracébesluit: dit is het definitieve besluit waartegen beroep kan worden ingesteld.

Na publicatie van startnotitie, trajectnota/MER en ontwerp-tracébesluit wordt de mogelijkheid geboden van inspraak.

De bijzondere procedure voor projecten van nationaal belang bestaat uit de volgende stappen:

In deze procedure worden de eerste drie stappen uit de reguliere procedure vervangen door de procedure voor het nemen van een planologische kernbeslissing (de PKB zoals verwoord in art. 2a juncto 39 WRO):

- de PKB-procedure start met de mededeling aan de TK dat de minister voornemens is een PKB voor te bereiden;
- PKB-deel 1: dit is de ontwerp-PKB (plus bijbehorend MER met de beschrijving van milieu-effecten), opgesteld door de betrokken minister en de minister van VROM;
- PKB-deel 2: dit deel bevat een samenvatting van de reacties van lagere overheidslichamen (en evt. de VROM-raad) op PKB-deel 1;
- PKB-deel 3: in dit deel is het standpunt van de ministerraad verwoord. In de toelichting op het kabinetsstandpunt wordt tevens aangegeven op welke wijze is omgegaan met de resultaten van inspraak, overleg en advisering;
- PKB-deel 4: dit is het eindresultaat van de PKB-procedure en bevat dus de tekst van de PKB zoals die luidt na behandeling/amendering/goedkeuring door de TK en goedkeuring door de EK. De PKB bevat een of meerdere concrete beleidsbeslissingen;
- ontwerp-tracébesluit: dit ontwerp-besluit bevat het op groter detailniveau uitgewerkte voorkeurstracé zoals vastgelegd in PKB-deel 4;
- tracébesluit: dit is het definitieve besluit waartegen beroep kan worden ingesteld.

Na publicatie van PKB-deel 1 en het ontwerp-tracébesluit wordt de mogelijkheid geboden van inspraak. Na PKB-deel 3 volgt bovendien een overleg met de Tweede Kamer waarbij de Tweede Kamer het kabinet eventueel de gelegenheid biedt het plan aan te passen alvorens te besluiten over het al dan niet goedkeuren.

Nota bene: de PKB-procedure wordt ook toegepast voor het project Ruimte voor de Rivier maar dan niet in het kader van de Tracéwetprocedure.

Bijlage C Toelichting dilemma's*Ad 1. Wanneer een definitieve go/no go-uitspraak voor een groot project*

Het meest herkenbaar komt dit dilemma naar voren bij een project als de Betuweroute, waarbij keer op keer deze vraag naar boven komt. Naarmate een project in de tijd voortschrijdt, neemt de onzekerheid over de benodigde hoeveelheid geld en tijd af. De vergunningen worden verleend, de gronden aangekocht en bij nog openstaande problemen wordt een concrete oplossing gekozen. Het wordt naar mate de tijd verstrijkt, steeds duidelijker wat het project echt gaat kosten. Indien de Tweede Kamer bij het nemen van een besluit meer zekerheid wil over het benodigde budget, kan dit bereikt worden door de definitieve besluitvorming naar achteren te schuiven. In de huidige praktijk eindigt bij grote projecten het besluitvormingstraject met het tracébesluit.

Bij normale infrastructuurprojecten in het Infrafonds gaat echter aan de daadwerkelijke uitvoering ook nog een uitvoeringsbesluit vooraf. Bij het nemen van dit uitvoeringsbesluit zijn de gronden en de vergunningen verkregen en liggen de eerste contractramingen klaar. Bij het uitvoeringsbesluit bestaat dus meer zekerheid ten aanzien van de daadwerkelijke kosten. Tussen tracébesluit en het uitvoeringsbesluit ligt veelal 2 tot 3 jaar. Het uitvoeringsbesluit is met name ingevoerd om bij de uitvoering van projecten de budgettering optimaal te kunnen inplannen. De projecten worden daardoor in de tijd verschoven. Overigens is er nog nooit een project in deze fase beëindigd.

Het uitvoeringsbesluit kan bij grote projecten de gevraagde helderheid brengen ten aanzien van de kosten. De marges rondom het resterende risicoprofiel kunnen in deze fase aanzienlijk worden teruggebracht. Bij het in een latere fase beëindigen van het project op basis van de gestegen kosten spelen echter niet alleen het beter bekende kostenplaatje, maar ook de al gebrachte offers en wellicht gewijzigde inzichten een belangrijke rol. Dit bemoeilijkt het om een project op dat moment alsnog te beëindigen.

Een alternatief voor het naar achteren schuiven van de definitieve besluitvorming is om reeds bij het tracébesluit een grondige risicoanalyse te maken ten aanzien van tijd en geld. Voordeel hiervan ten opzichte van het naar achteren schuiven van de besluitvorming is dat reeds in een vroegtijdig stadium met de Kamer kan worden gesproken over de risico's en de beheersmaatregelen voor deze risico's. Hierbij kan de Kamer ook haar wensen en accenten aangeven. Een ander belangrijk voordeel is dat de gemaakte kosten bij het afstellen van een project minder groot zijn dan in het geval de besluitvorming naar achteren wordt geschoven. Overigens heeft een risicoanalyse bij een tracébesluit wel per definitie een minder gedetailleerd karakter dan een risicoanalyse in de uitvoeringsfase zou hebben.

Het geheel overziend verdient het mijns inziens de voorkeur om reeds bij het tracébesluit een grondige risicoanalyse te maken, en op basis hiervan besluitvorming te doen plaatsvinden.

Ad 2. Afweging tussen snelle uitvoering en hogere kosten versus lagere kosten versus meer tijd

Om tijd te winnen in de uitvoering wordt bij de meeste projecten een aantal activiteiten in de tijd parallel geschakeld. Zo hebben bij de HSL-Zuid de contractering van de onderbouw en die van de bovenbouw deels parallel gelopen. Ook worden over het algemeen de contracten gegund voordat de conditionering (grondverwerving, kabels & leidingen, vergunningen) geheel is afgerond. Het voordeel hiervan is dat kostbare tijd wordt gewonnen. Een belangrijk nadeel is echter dat het parallel schakelen van activiteiten vrijwel altijd leidt tot claims van de opdrachtnemers, omdat de aangenomen uitkomsten van het parallelle proces niet altijd overeenkomen met de werkelijkheid. Om dit risico te verkleinen kan gekozen worden voor het zoveel mogelijk achter elkaar schakelen van de conditioneringsactiviteiten en de contractering. Dit kost wel meer tijd.

De projectfasering en de daarmee samenhangende contractstrategie vergen een bewuste keuze die per project moet worden gemaakt. Deze keuze zou reeds bij het tracébesluit moeten worden bepaald. Immers daarna wordt de voorbereiding van de contractering in gang gezet. Bovendien kunnen op dat moment met behulp van de risicoanalyse (zie vorige verbeterpunt) consequenties van de verschillende mogelijkheden inzichtelijk worden gemaakt.

Ad 3. Afweging tussen strak budgetgestuurd project versus een soepele omgang met de omgeving en zo min mogelijk tegenwerking door diezelfde omgeving (aspect tijd).

In het in paragraaf 2 genoemde interdepartementale beleidsonderzoek worden omgevingseisen gezien als een belangrijke kostenfactor. Dit zijn niet alleen de eisen die tot op het niveau van de Tweede Kamer spelen. Het gaat ook om kleine aanpassingen in de uitvoeringsfase om de inpassingen in de omgeving verder te verbeteren (denk bijvoorbeeld aan welstandsdiscussies). Het honoreren van deze eisen helpt vaak om de voortgang van het project niet in gevaar te brengen vanwege vergunningen die niet op tijd worden afgegeven door discussies met de lokale overheden over de inpassing. De honorering van deze eisen leiden echter wel vaak tot hogere kosten.

Een instrument dat ter beschikking staat om op enig moment een punt te zetten achter slepende discussies met lokale overheden is de mogelijkheid om indien gemeenten weigeren een vergunning af te geven, een indeplaatsstredingsprocedure te starten. Hierbij speelt dat het afdwingen van medewerking van lokale overheden door het opstarten van indeplaatsstredingsprocedures een zwaarwegend en weinig gebruikt middel is, mede vanwege de politiek/bestuurlijke commotie die dat bewerkstelligt.

Bijlage D Betuweroute in vogelvlucht

Overzicht van de belangrijkste (financiële) ontwikkelingen voor het project Betuweroute

Eerste indicatie Betuweroute 1989

Een eerste indicatie van de aanlegkosten van de Betuweroute dateert uit 1989. De NS raamde de kosten op **fl 2 mld (€ 0,908 mld)**. Het ging hier om een raming gebaseerd op zeer globale gegevens en had betrekking op het traject Waalhaven-Zevenaar. De gedachte ging daarbij uit naar het uitbreiden van de bestaande Betuwelijn. Later (SVV2 en VINEX) is ingezet op een nieuwe spoorverbinding uitsluitend bedoeld voor goederenvervoer (*Bron: Betuweroute PKB deel 1 en 4*).

PKB deel 1

In PKB deel 1 (april 1992) is het bedrag gemoeid met de aanleg van de lijn Waalhaven Zevenaar inclusief de aanpassingen voor de Havenspoorlijn en Kijfhoek geschat op **ca fl 5.145 mld (€ 2,335 mld)**. Daarbij werd aangegeven dat hier sprake was van een onzekerheidsmarge van 20% (*bron: Betuweroute PKB deel 4*).

Vanuit milieuhygiënische en landschappelijke redenen en om de woonkernen zoveel mogelijk te vermijden was in dit voorstel de koppeling met de bestaande Betuwelijn grotendeels verlaten en is de nieuwe lijn zoveel mogelijk langs het tracé van de A15 gelegd. Ook het tracé ten zuiden van Rotterdam is verlegd.

PKB deel 3

In PKB deel 3 (december 1993) wordt aangegeven dat het project Betuweroute bestaat uit drie hoofdbestanddelen. De raming voor deze hoofdbestanddelen wijken deels af van het genoemde in PKB deel 1. Voor het tracé Betuweroute Waalhaven-Zevenaar is een externe audit naar de raming gedaan. Ging PKB deel 1 nog uit van fl 4,1 mld (€1,860 mld) voor dit tracé, de audit gaf een bedrag van fl 4,490 mld (€ 2,037 mld). Verder is de raming van de Havenspoorlijn bijgesteld van fl 0,9 mld (€ 0,408 mld) naar fl 1,226 mld (0,556 mld) in PKB deel 3. Dit als gevolg van de keuze voor een tunnel in plaats van een brug over de oude Maas. Tenslotte is er dan nog een kostenstijging vanwege aanpassingen op het project als gevolg van inspraak, overleg en advisering.

De kosten vanuit PKB deel 3 komen daarmee op:

1 Tracé Betuweroute (Waalhaven-Zevenaar)	fl 4490	€ 2037
2 Kijfhoek heuvelproces (rangeerterrein)	fl 150	€ 68
3 Havenspoorlijn (Maasvlakte-Waalhaven)	fl 1226	€ 556
4 Resultaat inspraak,overleg en advisering	fl 375	€ 170
Totaal	fl 6241 mln	= € 2832 mln

(*Bron: Betuweroute PKB deel 4*)

PKB deel 4

In PKB deel 4 (mei 1994) zijn de prijsstijgingen en de moties verwerkt naar aanleiding van de behandeling in de Tweede Kamer van PKB deel 3 van de Betuweroute in december 1993.

Totaalkosten PKB deel 3	fl 6241 mln	€ 2832
Prijscompensatie 1993	fl 147 mln	€ 67
Doorwerking moties Tweede Kamer	fl 750 mln	€ 340
Totaal	fl 7 138 mln =	€ 3239 mln

(Bron: Betuweroute PKB deel 4)

Politieke heroverweging 1995

Als gevolg van een politieke heroverweging begin 1995 zijn er op PKB deel 4 nog een aantal bijstellingen gedaan op het project ter grootte van fl 1095 mln (€ 497 mln). Deels betrof het hier de prijsbijstelling (fl 275 mln/ € 125 mln) en deels consequenties van politieke besluitvorming (fl 820 mln/ €372 mln). De fl 820 mln is later verhoogd met fl 17 mln (bijdrage Gelderland) door de keuze voor een tunnel onder het Pannerdensch kanaal.

De totale kosten kwamen hiermee op fl 8250 (€ 3744)

(Bron: kamerstuk 22589, nr. 71 vergaderjaar 1994-1995)

Vanaf 1995 de VGR's 1 tot en met 13 plus risicoreservering

Vanaf 1995 kunnen de verschillende bijstellingen gevolgd worden in de voortgangsrapportages zoals die in het kader van de procedure regeling grote projecten aan de Tweede Kamer zijn gestuurd. Uit de rapportages 1 tot en met 13 komt het volgende beeld naar voren:

PKB deel 4/TB 1995	€ 3744
Scopewijzigingen	€ 174 mln
Mee en tegenvallers	€ -18 mln
Prijsbijstelling	€ 715 mln
Bijdrage RIB	€ 96 mln
Subtotaal	€ 4712 mln.
Bijdrage EU	€ 33 mln (wordt verwerkt in ontwerp begroting 2004)
Bodemsanering	€ 36 mln (wordt verwerkt in ontwerp begroting 2004)
Beheer en instandhouding	€ 28 mln (wordt verwerkt na definitieve opgave Prorail)
Risicoreservering	PM
Totaal	€ 4809 mln + PM

(Bron: dertiende voortgangsrapportage Betuweroute)

Conclusies

Bekijken we de belangrijkste redenen van de kostenstijgingen van de Betuweroute dan moet als vertrekpunt PKB deel 1 genomen worden. Eerdere ramingen betroffen een geheel ander traject dan uiteindelijk gekozen. De kostenstijgingen kunnen dan in de volgende categorieën worden ingedeeld:

PKB deel 1	€ 2335 mln
Prijbsijstellingen	€ 907 mln
Herijking raming	€ 177 mln
Politieke besluitvorming (moties Kamer, inspraak etc)	€ 1218 mln
Saldo mee en tegenvallers	€ 172 mln
Totaal	€ 4809 mln +PM

De belangrijkste kostenstijgingen voor het project Betuweroute vormen de jaarlijkse prijsbijstellingen en de aanpassingen als gevolg van de politieke besluitvorming naar aanleiding van ingediende moties, inspraak etc. Dit beeld komt ook duidelijk naar voren in het rapport van de Algemene Rekenkamer Aanleg Betuweroute; projectbeheersing en Financiering van november 2001.

De PM post slaat op de risicoreservering van € 985 mln die is gereserveerd voor de projecten HSL en Betuweroute. Deze risicoreservering is buiten beschouwing gelaten. Beschouwd over het totaalbudget bij het TB van HSL-Zuid en Betuweroute is dit een additionele tegenvaller in de fase na het TB van $985/(4032 + 3744) = 12,6 \%$.

Bijlage E HSL-Zuid in vogelvlucht

In 1989 zijn tussen de verkeersministers van Frankrijk, Duitsland, Verenigd Koninkrijk België en Nederland beginselafspraken gemaakt ten aanzien van het zogenaamde PKBA-project: de hogesnelheidsspoorverbinding tussen Parijs, Keulen, Brussel, Amsterdam, later aangevuld met Londen.

PKB deel 1

In 1991 is de nota <<Nederlands deel hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam-Brussel-Parijs>> verschenen. Op basis van inspraakreacties, nader onderzoek en externe ontwikkelingen is in 1994 een nieuwe beleidsnota verschenen. In deze nota zijn voor het noordelijk deel een viertal varianten gepresenteerd (buiten de nul-variant) en voor het zuidelijk deel een zestal varianten. Voor de verschillende tracédelen zijn ramingen afgegeven incl. marges die variëren van 12 – 27%. De voorkeursvariant heeft een raming van **hfl. 5,7 miljard** met een onzekerheidsmarge van 14%. Met daarbij de kosten voor de verbindingbogen ad fl 150 mln. **De totaalkosten bedroegen derhalve fl 5,86 mld.**

PKB deel 3

Op 23 mei 1996 is het Kabinetstandpunt (PKB deel 3) bekend gemaakt. Op het noordelijk tracé werd gekozen voor een tunnel onder het groene hart. Daarnaast zijn er enkele bestuurlijke toezeggingen gedaan en is er een correctie voor de lonen en prijzen. De PKB raming voor deel 3 sloot op **fl 7,5 miljard**, een toename ten opzichte van PKB deel 1 van 31%.

PKB deel 1	fl 5860 mln
Tunnel Groene Hart/Best toezeg.	fl 1435 mln
Prijsindex	fl 205 mln
Totaal PKB deel 3	fl 7500 mln

PKB deel 4

Vervolgens is deel III behandeld in de Tweede Kamer. Hieruit zijn een aantal wijzigingen naar voren gekomen die zijn meegenomen in PKB deel 4, het plan (1 juli 1997). Enkele hieruit zijn de strakke bundeling met de A16 ter hoogte van Breda en in geval van aanbestedingsvoordeel het op maaiveld kruisen van de A4 ter hoogte van Hoogmade. Ook is door de Tweede Kamer verzocht om een zo ruim mogelijke toepassing van de betonnen plaatconstructie. In juni 1996 is de HSL-Z aangewezen als groot project.

Tracébesluit

Op 15 april 1998 wordt het tracébesluit vastgesteld. In oktober 1998 wordt gekozen voor een scheiding van de HSL in de hoofdonderdelen infrastructuur, vervoer en ontwikkeling stations. In januari 1999 stemt het Kabinet in met het privatiseringsmodel voor de HSL. In april 1999 wordt vervolgens een verkenning opgestart naar een verkorte groene harttunnel. In oktober 1999 wordt deze verkorting afgeschreven. Er wordt een onderzoek opgestart naar de mogelijkheid voor een verlaagde passage van de A4. Tevens wordt in oktober 1999 melding gemaakt van de tegenvallende aanbesteding bij Noordelijk Holland. Na arbitrage blijkt echter dat de overheid door moet onderhandelen.

In april 2000 wordt besloten tot een verbeterde Vorkvariant bij R'dam CS. Tevens vindt onderzoek plaats naar een versoberde aansluiting van Breda op het HSL-spoor.

In onderstaand overzicht is in beknopte vorm de historie van de HSL-Zuid opgenomen. Hierbij is dankbaar gebruik gemaakt van het mutatie-overzicht dat in de VGR van de HSL-Zuid is gebruikt. Dit mutatieoverzicht laat vanaf PKB deel 3 tot aan het tracébesluit (VGR 4). De enige mutatie die in deze periode heeft plaatsgevonden behoudens de indexering is de bijdrage aan België. Hierbij wordt onderscheid gemaakt in scopewijzigingen en mee- en tegenvallers.

PKB deel 3	€ 3413
Scopemutaties	€ 364
Indexering	€ 255
tracébesluit (VGR4)	€ 4032

Vervolgens is in de onderstaande tabel de ontwikkeling vanaf het tracébesluit tot nu te zien. De onderstaande getallen (scope, saldo mee- en tegenvaller) zijn gedestilleerd uit de mutatietabel in VGR 12, waarbij deze op prijspeil 1998 zijn gebracht. De prijsindex is gedestilleerd uit de tabel projectbudget uit de VGR gecorrigeerd met de tot en met TB berekende index 1995-1998.

tracébesluit	€ 4032 mln	
Scopemutaties	€ 1012mln	
Prijsindex	€ 513mln	
Saldo mee/tegenvaller	€ 396 mln	
Totaal	€ 5927 mln	
Ter aansluiting VGR12	€ - 386 mln	vrijval begroting PPS Infraprovider en voordelig saldo ontvangsten
	€ 340 mln	BTW
	€ 2938 mln	beschikbaarheidsvergoeding
Totaal VGR 12	€ 8819 mln	

Hierbij is de risicoreservering buiten beschouwing gelaten. Beschouwd over het totaalbudget bij het TB van HSL-Zuid en Betuweroute is dit een additionele tegenvaller in de fase na het TB van 985 / (4032 + 3744) = 12,6 %.

Bijlage F Maaswerken in vogelvlucht

Naar aanleiding van de hoogwaters op de Rijn en de Maas in 1993 en 1995 is besloten om ondermeer het advies van de Commissie Boertien versneld uit te voeren. Het Deltaplan Grote Rivieren omvat o.a. het aanleggen van kaden langs de Maas en het treffen van maatregelen in de Zandmaas en Grensmaas.

In april 1997 zijn de doelstellingen van het project Zandmaas en Grensmaas vastgelegd in een bestuursovereenkomst tussen V&W, LNV en Provincie. Naar aanleiding van het gestelde in de 4^e Nota waterhuishouding is besloten om extra geld voor de Maas vrij te maken.

Zandmaas

Met als basis Deltaplan Grote Rivieren startte in 1995 de procedure voor de Zandmaas. Het project werd samengevoegd met de Maasroute en onder vigeur van de Tracéwet gebracht.

Er zijn een viertal belangrijke ijkpunten in de besluitvormingsprocedure te onderscheiden:

1. Trajectnota/Mer, januari 1999
2. Standpuntbepaling, oktober 2000
3. Ontwerp tracébesluit, april 2001
4. Tracébesluit Zandmaas/Maasroute, maart 2002 (nota bene: TB is nog niet onherroepelijk)

Als referentie voor de (financiële) ontwikkeling wordt genomen het beschikbare budget op basis van de Standpuntbepaling oktober 2000. In totaal was er op dat moment een bedrag van fl 790 mln beschikbaar voor de Maaswerken, binnen de begroting van V&W (*exclusief proefbaggerbestek 1: bron vgr 8 DGR*).

Voor de Zandmaas was fl 680 mln beschikbaar. Daarnaast was er een bijdrage van LNV voor de Zandmaas ad. fl 27 mln. Het totaal voor de Zandmaas bedroeg fl 707 mln.

Grensmaas

Voor de Grensmaas gold in oktober 2000 op dat moment een bedrag van fl 110 mln aan **directe** uitvoeringsuitgaven. Er dient echter vermeld te worden dat de Grensmaas niet onder vigeur van de Tracéwet valt, maar voor dit project zal een Streekplanprocedure worden doorlopen. Dit Streekplan zal in oktober 2003 worden vastgesteld door provinciale Staten. Daarnaast kent het project Grensmaas andere uitgangspunten dan het Zandmaas/Maasroute. Grensmaas zal voor de Overheid budgetneutraal, op basis van zelfrealisatie worden gerealiseerd door private grondeigenaren. Dit project kent voor de overheid louter **directe** uitvoeringsuitgaven.

De opbouw van de dekking Zandmaas en Grensmaas is als volgt:

Voorbereiding/Basisrap. DGR (duu's)	fl 45 mln
Kaderbrief 1997	fl 560 mln
Baggerbestek 2 en 3	fl 95 mln
Directe uitvoeringsuitgaven	fl 90 mln
Totaal V&W	fl 790
Bijdrage LNV	fl 27 mln
Totaal (standpuntbepaling)	fl 817 mln

Ontwerp tracébesluit

Het volgende ijkpunt is het OTB Zandmaas uit mei 2001.

Belangrijkste wijziging ten opzichte van de standpuntbepaling was de in de 13^e voortgangsrapportage gemelde extra directe uitvoeringsuitgaven voor de Grensmaas.

Standpuntbepaling	fl 817 mln	€ 371 mln
Raming Grensmaas, duu's	fl 23 mln	€ 10 mln
Totaal OTB	fl 840 mln	€ 381 mln

* is in VGR 13 opgenomen in projectbudget waarbij vermeld dat de dekking ervan nog bij de convenantpartners gezocht moet worden; in VGR 15 wordt aangegeven dat V&W de dekking verzorgd

tracébesluit

Ten opzicht van het OTB uit april 2001 hebben zich in het project tot en met het tracébesluit voor de Zandmaas van maart 2002 nog een aantal wijzigingen voorgedaan. Tevens is onderstaand de stand van de Grensmaas ten tijde van het tracébesluit meegenomen.

Stand tracébesluit

OTB	€ 381 mln
Scope Zandmaas (incl. technische mutaties, excl. risico's)	€ 39.5 mln
Raming Zandmaas, herijking	€ 20.9 mln
Risicoreservering Zandmaas	€ 44.5 mln
Prijsindex Zandmaas	€ 27 mln
Prijsindex Grensmaas	€ 4 mln
Totaal TB Zandmaas en Grensmaas	€ 517 mln

Stand tracébesluit tot en met heden (VGR 15)

tracébesluit	€517 mln
Raming Grensmaas (duu's), herijking	€ 5 mln
Raming Grensmaas, bijdrage LNV/Prov	€ 10 mln
Risicoreservering Grensmaas	PM
Prijsindex Zandmaas	€ 11 mln
Prijsindex Grensmaas	€ 2 mln
Totaal Zandmaas en Grensmaas	€ 545 mln

Conclusies

Bezien we de belangrijkste kostenstijgingen bij het project Zandmaas/Grensmaas dan moet als vertrekpunt de standpuntbepaling voor de projecten van De Maaswerken uit oktober 2000 genomen worden. Aan het eerdere bedrag zoals vrijgemaakt vanuit de 4^e Nota waterhuishouding (fl 560 mln) lag namelijk geen projectraming ten grondslag.

Standpuntbepaling	€ 371 mln
Scopeontwikkeling	€ 39.5 mln
Prijsindex	€ 44 mln
Raming (incl. bijdrage LNV/Prov, Grensmaas)	€ 45.9 mln
Risicoreservering	€ 44.5 mln + PM
Totaal	€ 545 mln

Uit de confrontatie van de standpuntbepaling met het uiteindelijke tracébesluit komt dan naar voren dat de belangrijkste oorzaken voor de kostenstijging worden gevormd door de scopeontwikkeling en de herijking van de raming (waarin inbegrepen de risicoreservering).

Bijlage G Westerscheldetunnel in vogelvlucht

In september 1995 is door de Ministerraad besloten tot de aanleg van de Westerschelde oever verbinding (WOV). Maart 1996 is het project door de Tweede Kamer aangewezen als groot project.

Als vertrekpunt voor de raming geldt de basisrapportage uit 1996.

In deze basisrapportage werden de totale investeringskosten geraamd op fl 1659 mln

Ten opzichte van deze basisraming hebben zich in de uitvoeringsfase een aantal mutaties voorgedaan.

Basisrapportage	fl 1659 mln	€ 753 mln
Scopemutaties	fl 269 mln	€ 122 mln
Prijsindex	fl 79 mln	€ 36 mln
Mee/tegenvallers	- fl 165 mln	- € 75 mln
Totaal		

Conclusie

Uit de confrontatie van de raming van de basisrapportage met de uiteindelijke kosten van het project blijkt dat de belangrijkste kostenstijgingen een gevolg zijn van de aanpassing van de scope en de correctie voor lonen en prijzen. Wel zij opgemerkt dat het beeld van de mee en tegenvallers vertekend wordt voor de correctie op de BTW (hierdoor werden de totale projectkosten met €116 mln omlaag gebracht).