

Vergaderjaar 2002–2003

28 645

Informatievoorziening grote projecten

Nr. 7

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 augustus 2003

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 bijlagen¹ en de betreffende Voortgangsrapportages aan de Kamer.

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

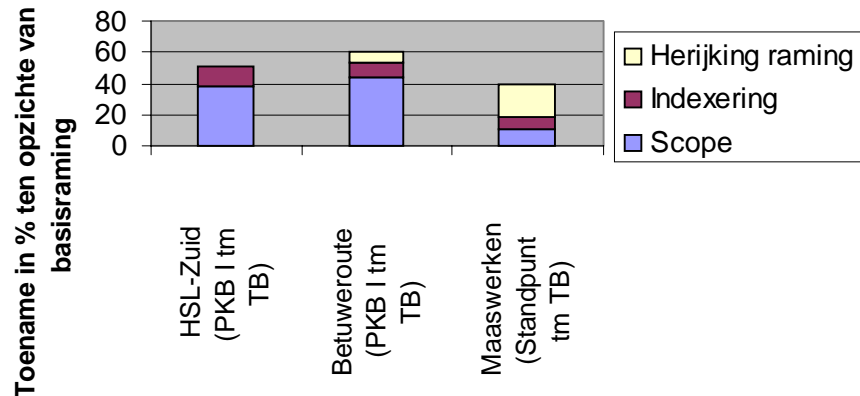
- **Scopemutaties:** mutaties in de projectopdracht als gevolg van aanvullende politiek/bestuurlijke wensen
- **Prijsindexering:** conform IBOI (Index Bruto OverheidsInvestering)
- **Herijking raming:** in de beleidsfase zijn dit met name herijkingen van ramingen op basis van uitwerkingen van het ontwerp. In de uitvoeringsfase gaat het met name om nieuwe inzichten ten aanzien van de inschatting risico's, tegenvallende aanbestedingen, kleinschalige inpassingseisen omgeving, etc.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

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.

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

¹ Exclusief de beschikbaarheidvergoeding 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 bestaat 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).

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 tegenvalser onder de post «herijking raming». Dit verklaart het relatief grote aandeel van deze post in de budgetontwikkeling van de Maaswerken.

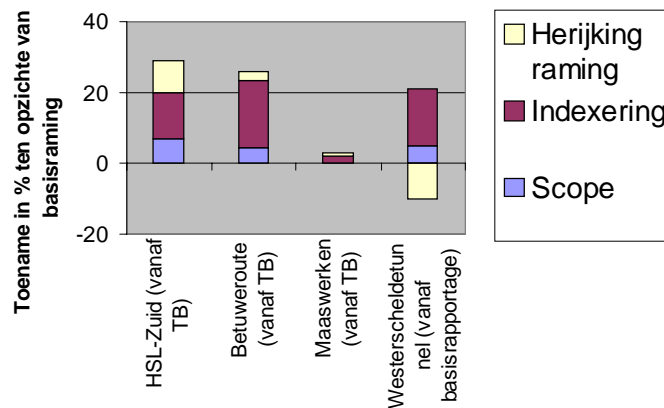
Met name in de planstudiefase wijzigt het project vaak sterk. In een intensief politiek en bestuurlijk samenspel wordt getracht lokale negatieve effecten van het betreffende project zo goed mogelijk te mitigeren en tegelijkertijd de meerwaarde van de oplossing zo groot mogelijk te maken. Er worden vele 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



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)	2004
(mei naar Kamer; in december goedgekeurd)	
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 Westerschelde-tunnel 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 ramingensystematiek ontwikkeld¹, 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 ramingensystematiek, de zogenaamde PRI-systematiek. Van deze ramingsmethodiek² 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 risicomanagement 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 begrensd budgettair kader waarin de projecten zijn opgenomen voorzien van taakstellende budgetten. Mee- en tegenvallende

¹ PPI: Project Planningen Infrastructuur.

² Hoofdkenmerken van deze ramingensystematiek (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.

lers 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 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 [Vw00 000 785] 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)¹. 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 ramingsystematiek, 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 meeen 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;
- 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 procedure-regeling grote projecten worden meegenomen;
- Door de grote projecten als zelfstandige projectorganisaties te positio-

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

- neren 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 2002–2003, 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 risico-reservering;
- 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 risicomanagement 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 versoerd. 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 risicomanagement 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 risicomanagement 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 indeplaatstredingsprocedures 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.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
K. M. H. Peijs