

Vergaderjaar 2007–2008

29 283

Onderzoek naar infrastructuurprojecten

Nr. 47

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 november 2007

In deze brief zal ik u, mede namens de ministers van Financiën, van Economische Zaken, van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, en zoals toegezegd in de brief van 2 december 2005¹, nader informeren over de wijze waarop het kabinet is omgegaan met de aanbevelingen van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (TCI). Hieronder zal ik allereerst een algemeen beeld schetsen van de veranderingen die zijn doorgevoerd en de wijze waarop VenW nu met grote projecten omgaat. Vervolgens zal ik per aanbeveling ingaan op de stand van zaken.

Algemeen beeld

Na het verschijnen van het eindrapport van de TCI en het kabinetsstandpunt hierover, is het kabinet op vele fronten aan de slag gegaan met de aanbevelingen en het TCI-gedachtengoed. In de afgelopen jaren zijn diverse goede stappen gezet en leerervaringen opgedaan op weg naar een betere besluitvorming en beheersing van grote projecten. Een kanttekening hierbij is dat grote projecten altijd risico's met zich mee zullen blijven brengen, zo leren de voortgang van projecten als de Betuweroute en HSL-Zuid, en een aantal recente tegenvallers bij belangrijke projecten die niet onder de regeling grote projecten vallen. Desondanks ben ik van mening dat – in een gezamenlijke inspanning met uw Kamer – wij op de goede weg zijn en de TCI-aanbevelingen geïnternaliseerd raken. Het gaat hierbij om een geleidelijk traject waarin continue verbeteringen worden doorgevoerd om de projecten beter te beheersen.

Besluitvorming

Het besluitvormingsproces rond grote projecten is de afgelopen jaren flink aangepakt. Zo zijn met betrekking tot de Zuiderzeelijn (ZZL) en Ruimte voor de Rivier nut en noodzaak-discussies gevoerd en is uw Kamer eerder betrokken dan in de PKB-systematiek. De lange termijn verkenning

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 29 283, nr. 39.

Schiphol is gestart met het neerzetten van een integrale probleemanalyse. Deze is onlangs naar de Tweede Kamer gestuurd. Ook wordt veel grotere waarde gehecht aan het uitwerken van meerdere volwaardige alternatieven. Een goed voorbeeld is het project A6/A9. Tevens proberen we nu voor de Kamer helder go/no go momenten te formuleren, zodat er volstrekke duidelijkheid bestaat over de voortgang van het project en de bestuurlijke en financiële gevolgen en een «pas op de plaats» gemaakt kan worden als een project buiten de afgesproken kaders dreigt te geraken.

Ook schromen wij niet critici in huis te halen om ons scherp te houden op het besluitvormingsproces, zoals het Critical Review Team bij de ZZL maar ook de Deense professor Flyvbjerg, wiens Delftse leerstoel door VenW wordt gefinancierd. Een vorm van kritische reflectie is eveneens het gezamenlijke advies dat de planbureaus (CPB, RPB en MNP) en het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) op ons verzoek hebben uitgebracht over de hierboven genoemde probleemanalyse rond de lange termijn verkenning Schiphol. Ook wordt de Tweede Kamer vroegtijdiger betrokken bij de afwegingen en besluitvorming, zoals is gebeurd bij de ZZL.

Rol van het ministerie van Verkeer en Waterstaat

Daarnaast heeft de ervaring geleerd om kritisch te blijven over de rol van VenW binnen de projecten. Zo is VenW nu bij een aantal projecten (Ruimte voor de Rivier en Project Mainport Rotterdam) niet meer – zoals vroeger min of meer standaard het geval was – alleen de trekker, maar meer een regisseur die bij derden de uitvoering en risicobeheersing (waar deze het beste beheersbaar is) neerlegt. Dat maakt overigens wel dat VenW te maken krijgt met meerdere afhankelijkheden. Tevens heeft VenW geleerd dat risicomangement en financiële beheersbaarheid strikter moeten worden toegepast, waarbij open-einde regelingen worden voorkomen. Door het toepassen van een bijdragemodel (geen open einde-regeling, maar een vaste bijdrage) bij Project Mainport Rotterdam (PMR) wordt ernaar gestreefd de risico's daar neer te leggen waar deze het beste kunnen worden beheerst (in dit geval bij de uitvoering). Bij Ruimte voor de Rivier zijn afspraken in afzonderlijke bestuursovereenkomsten vastgelegd, waarbij nadrukkelijk aandacht wordt besteed aan tijd, scope en geld binnen stringente (budgettaire) randvoorwaarden.

Naast bovenstaande inspanning is ook de kennisbasis verder op orde gebracht. Zo is het Centrum voor Projectmanagement opgericht voor uitwisseling van ervaringen en informatie op gebied van grote projecten. Bovendien is het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid in het leven geroepen, waarmee projectbesluiten beter dan voorheen gebaseerd kunnen worden op onafhankelijke informatie die voor kabinet én de Kamer toegankelijk is.

VenW is nog steeds in verandering. De afgelopen jaren zijn middels de «Veranderopgave» diverse verbeteringen in cultuur, werkwijze en organisatie doorgevoerd. Dit zal worden gevolgd door de «Vernieuwing VenW», waarbij aansluiting wordt gezocht bij de hoofdlijnen van het Coalitieakkoord en de vernieuwingsoperatie van de Rijksdienst. Kernbegrippen hierbij zijn «sneller, slimmer, slanker en beter».

Beheersing van projecten

Daar waar VenW een eigen verantwoordelijkheid heeft ten aanzien van de risico's, beheersbaarheid en kwaliteit, heeft het ministerie de afgelopen periode benut om onder andere het risicomangement, de interne projectbeheersing en de aansturing van de projecten kwalitatief verder te verbe-

teren. Bij vele grote projecten, zoals onder andere de Maaswerken, Betuweroute, HSL-Zuid, Anders Betalen voor Mobiliteit (ABvM) en PMR, is risicobewustzijn en sturing hierop nadrukkelijk ingebed in de managementcyclus. Daarnaast wordt gewerkt met regelmatige externe audits en worden risicoregisters en scopewijzigingen systematisch bijgehouden. De scopewijzigingen worden tijdig met de Kamer gecommuniceerd.

Grote projecten hebben in veel gevallen technologische vernieuwingen in zich. Dat maakt dat VenW vanuit het oogpunt van projectbeheersing zeer behoedzaam moet opereren wanneer er geen sprake is van «proven technology». De projecten HSL-Zuid en Betuweroute hebben geleerd dat vanuit een te optimistische kijk problemen zijn onderschat. Bij toekomstige projecten wordt een zeer gedegen risico-inventarisatie met de partners opgesteld. In het bijzonder bij het project ABvM ben ik mij terdege bewust van risico's die aan dit project verbonden zijn. Vandaar dat ik bewezen techniek heel duidelijk betrek bij de te maken afweging. De TCI heeft pregnant naar voren gebracht dat nieuwe technologie en tijdsdruk geen gelukkige combinatie zijn. In de basisrapportage van dit project die binnenkort verschijnt zal ik uitgebreid ingaan op de beheersmaatregelen.

Al deze inspanningen bieden ons uiteraard geen garantie dat er geen fouten meer gemaakt zullen worden, maar deze zijn beter identificeerbaar en met de inzet van beheersmaatregelen kan de kans op tegenvallers worden verkleind.

De lering die uit een project als de HSL-Zuid kan worden getrokken, is dat bij dergelijke grote projecten – met grote onzekerheden en risico's ten gevolge van technologische ontwikkelingen en/of tijdsdruk – in de uitvoeringsfase een belangrijke rol als «integrator» blijft weggelegd voor VenW. Vanuit die rol heeft VenW een stevige regietaak naar de bestuurlijke partners en de partners uit het bedrijfsleven. Dat maakt dat bij grote projecten in de toekomst samenwerking en een gemeenschappelijk streven naar een goed eindresultaat centraal moeten staan. In het verleden is er bij projecten te veel vanuit alleen de eigen (commerciële) belangen en contracten geredeneerd. Deze omslag vereist flexibiliteit en inzet van alle betrokkenen. Ook van de politiek. Daar waar in het verleden altijd werd gewerkt met harde planningstermijnen ben ik, mede op grond van mijn ervaringen bij de HSL-Zuid, tot de conclusie gekomen dat het de voorkeur verdient om in vervolg meer te werken met het stellen van streefdata voor de oplevering van projectonderdelen of -fasen, zoals ook bij PPS-projecten het geval is, en het benoemen van de belangrijkste risico's.

Bij grote projecten zal hard moeten worden gestuurd op data, zowel in- als extern. Daarop moet het proces (juridisch) ook worden ingericht. Je kunt haast stellen dat elke ruimte die daarbij gegeven wordt bijna automatisch zal worden ingevuld. Door die data politiek en bestuurlijk niet te verabsoluteren zal de positie van de staat juridisch en daardoor financieel flexibeler zijn in de keuzes die bij tegenslag voorliggen.

VenW zal er alles aan doen om de opgaande lijn in de praktijk van alle dag vast te houden. Ook de Algemene Rekenkamer constateert in twee recente rapportages^{1, 2} dat VenW de informatievoorziening aan de Kamer verder heeft verbeterd en dat de Kamer in het algemeen tijdig, volledig en juist is geïnformeerd. Dit sterkt mij in de overtuiging dat VenW in staat is om de lessen uit de TCI blijvend vast te houden en om te zetten in een andere manier van werken.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 31 029, nr. 1.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 31 072, nr. 1.

Stand van zaken per aanbeveling

We zijn dus op weg naar een verbeterde uitvoeringspraktijk. De basis daarvoor is gelegen in het ten uitvoer brengen van de aanbevelingen van de TCI. Ik wil nog eens benadrukken dat het kabinetsstandpunt ten opzichte van de TCI-aanbevelingen onveranderd is: het Kabinet onderschrijft de aanbevelingen op hoofdlijnen, maar kiest op enkele punten voor een ander instrument dan de TCI in haar rapportage.

Tegen die achtergrond volgt hieronder per aanbeveling de huidige stand van zaken. Daarbij beperk ik mij ook deze keer tot de aanbevelingen 1, 2, 3, 4, 6 en 9, omdat deze direct raken aan de werkwijze van het kabinet. De overige aanbevelingen worden buiten beschouwing gelaten omdat ze de werkwijze van de Kamer zelf betreffen.

1 Bindend karakter van en opwaardering tot een Protocol Procedure- en Informatieregeling Grote Projecten dat dient te worden overeengekomen tussen kabinet en Tweede Kamer.

Nadat in het TCI-rapport al een proeve was opgenomen van een nieuwe regeling voor grote projecten is in het vervolg daarop door de Tweede Kamer, in samenspraak met de betrokken departementen, een definitieve nieuwe regeling in het leven geroepen voor een betere informatievoorziening en een grotere betrokkenheid van de Kamer.

Deze nieuwe regeling moet zich natuurlijk in de praktijk bewijzen, nadat een aantal projecten de regeling in zijn geheel heeft «doorlopen». Zo ver is het nog niet. Er is tot op dit moment één project geweest waarvan de besluitvorming in de geest van de nieuwe regeling (op dat moment in wording) heeft plaatsgevonden en dat is de ZZL. Het belangrijkste element was daarin de structuurvisie waarin alle mogelijke varianten op een vergelijkbare manier naast elkaar werden gelegd waardoor een heldere en integrale onderbouwing van het besluit mogelijk werd.

Het eerste VenW-project dat onder de nieuwe regeling formeel als groot project is aangemerkt is ABvM. De basisrapportage alsmede een separaat start-AO moeten echter nog komen. Op dit moment is ook daarover nog geen oordeel te geven. Wel kan worden opgemerkt dat in de planvormingsfase vanuit de geest van de nieuwe regeling wordt gehandeld.

Projecten zoals ABvM zullen de testcase gaan vormen voor het succes van de regeling. Het kabinet onderschrijft ten volle het belang van vroegtijdige betrokkenheid (onder andere via «go/no go» momenten) bij deze grote, complexe projecten en van goede, gerichte informatie-uitwisseling tussen kabinet en Tweede Kamer. Het is aan de Tweede Kamer zelf om te zijner tijd een oordeel te vellen over de effectiviteit van de nieuwe regeling. Het spreekt voor zich dat het kabinet een bijdrage aan die beoordeling wil leveren, indien dat wenselijk wordt geacht.

2 Om de betrokkenheid van de Tweede Kamer bij de integrale beleidsafweging (inclusief financiering) van potentiële grote projecten te vergroten wordt een wijziging van de Wet Fonds Economische Structuurversterking voorgesteld.

De strekking van de TCI-aanbeveling was dat er meer duidelijkheid voor en betrokkenheid van de Tweede Kamer moest komen rond de bestedingen uit het Fonds Economische Structuurversterking (Fes). Naar aanleiding van die wens heeft het kabinet de toezegging gedaan om de Tweede Kamer te informeren wanneer besluitvorming over de inzet van Fes-middelen heeft plaatsgevonden en wat daarvan de onderbouwing is. Het kabinet zal via de fondsbeheerders deze toezegging ook in de komende periode

gestand doen om een snelle en adequate informatievoorziening aan de Tweede Kamer over de Fes-bestedingen te borgen.

Door een structurele wetswijziging wil het kabinet gevolg geven aan een aantal aanbevelingen die in de afgelopen jaren met betrekking tot het Fes is gedaan. In het Coalitieakkoord van het huidige kabinet is afgesproken dat het Fes voor de korte termijn een vaste voeding krijgt die niet meer fluctueert als gevolg van mutaties in de aardgasbaten. Ook is bepaald dat minimaal € 500 mln. van de intensiveringsuitgaven in 2011 uit het Coalitieakkoord Fes-waardig moeten zijn. Verder zal het door de wetswijziging mogelijk worden om de voorziene investeringen in verduurzaming van de energiehuishouding, ruimtelijke investeringen en investeringen in waterbeheer uit het Fes te financieren.

In de Fes-begroting 2008 zijn deze wijzigingen inmiddels doorgevoerd, waardoor het mogelijk is voor het jaar 2008 het Coalitieakkoord uit te voeren. Het kabinet zal zo spoedig mogelijk een hierop aansluitend voorstel tot wijziging van de Fes-wet indienen bij de Raad van State en dit vervolgens voorleggen aan de Tweede en Eerste Kamer. In het Coalitieakkoord is eveneens afgesproken dat in deze kabinetsperiode een nieuwe, toekomstbestendige voedingssystematiek voor het Fes wordt ontwikkeld. Het kabinet zal in de komende maanden bezien of, en zo ja hoe, zo'n voedingssystematiek bij de wijziging van de Fes-wet wordt betrokken.

3 Om de verantwoordelijkheid van de Tweede Kamer bij grote projecten tot zijn recht te laten komen, wordt voorgesteld de Tracébesluiten van grote infrastructurele projecten te integreren in de nieuwe Wro en daarin tevens een evenwichtiger rolverdeling tussen de verschillende bewindspersonen te regelen.

In zijn standpunt over de aanbevelingen van de TCI heeft het toenmalige kabinet aangegeven dat in de *voorbereidingsfase* van grote projecten een structuurvisie wordt opgesteld, zoals opgenomen in het wetsontwerp voor een nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening. In het Coalitieakkoord is bevestigd dat het Rijk structuurvisies opstelt voor ruimtelijke ordeningsvraagstukken en projecten die het lokale en/of regionale niveau overstijgen.

Vooruitlopend op de inwerkingtreding van de nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening (medio 2008) is deze werkwijze al in de praktijk gebracht voor het project ZZL. De Tweede Kamer heeft in 2005 ingestemd met het Plan van Aanpak en is vervolgens regelmatig geïnformeerd over de voortgang en de (tussen)resultaten van de structuurvisie. Over het voorgenomen kabinetsbesluit heeft de Kamer in juni 2006 een hoofdlijnen debat gevoerd. Naar aanleiding van dit debat heeft het vorige kabinet een aanvulling op de structuurvisie uitgebracht. Het kabinet zal na bestuurlijk overleg met de betrokken regio's een standpunt innemen en aan de Kamer voorleggen, zodat de Kamer zich daar over kan uitspreken.

Wat de *uitwerkingsfase* betreft heeft het toenmalige kabinet aangegeven bij voorkeur te werken via het zogenoemde «estafettemodel». Na de vaststelling van de structuurvisie gaat het project over naar de betreffende sectorwetgeving. Voor verkeers- en vervoersinfrastructuur is dat de Tracéwet. Deze voorkeur is nader onderbouwd in het onderzoeksrapport «Integratie van het ruimtelijk bestuursrecht; over de mogelijkheden en onmogelijkheden van integrale wetgeving inzake ruimtelijke projecten» dat door de minister van VROM op 18 september ter kennisneming is toegestuurd¹. Door ook in de uitwerkingsfase op belangrijke go/no-go momenten een (voorgenomen) besluit voor te leggen aan de Tweede Kamer is de positie van het parlement ook in deze fase geborgd. Hiermee

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 30 218, nr. 24.

is tot nu toe, gelet op de stand van zaken bij de in aanmerking komende grote projecten, nog geen ervaring opgedaan.

4 Om de contacten tussen leden van de Tweede Kamer en rijksambtenaren te normaliseren en de informatievoorziening aan de Tweede Kamer over technische aspecten van grote projecten te verbeteren wordt voorgesteld de «Aanwijzing externe contacten rijksambtenaren» te versoepelen.

De aan de Kamer gedane toezegging om te komen tot een leidraad ten behoeve van de ambtelijke diensten is gestand gedaan. Deze Leidraad externe contacten ambtenaren is in januari 2007 aan de Kamer gezonden¹ en geeft een concrete uitwerking van § 2 van de Aanwijzingen inzake externe contacten van rijksambtenaren bij functionele contacten met de Staten-Generaal en individuele Kamerleden.

In deze leidraad is aangegeven dat het kabinet een verzoek om contact met een ambtenaar om feitelijke informatie te verkrijgen, welwillend en zakelijk zal beoordelen. Deze beoordeling geschiedt tegen de achtergrond van enerzijds de bijzondere wens van het parlement en anderzijds de ministeriële verantwoordelijkheid. Dit betekent dat de minister aan het verzoek tegemoet kan komen, als hij het niet nodig acht zelf de informatie te verstrekken en vast staat dat het alleen om de verstrekking van feitelijke gegevens gaat.

De welwillende houding van het kabinet langs de hierboven geschetste lijnen moge blijken uit het substantiële aantal technische briefings op diverse dossiers dat de afgelopen tijd met uw Kamer heeft plaatsgevonden. In de kabinetsreactie op het rapport van de Nationale Conventie zal het kabinet ook nog ingaan op dit punt.

6 Voor de onderwerpen projectorganisaties, projectbeheersing en risicomanagement, publiek-private samenwerking en contractering liggen er fundamentele beleidsopgaven, waarover wordt voorgesteld het kabinet te verzoeken om op korte termijn met fundamentele beleidsnota's en beleidswijzigingen te komen.

Deze aanbeveling richt zich voornamelijk op de projectbeheersing binnen het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Zoals aangekondigd in mijn brief van 27 juni 2007² en toegezegd door mijn ambtsvoorganger, zal ik in deze brief hierbij wat uitgebreider stil staan.

De afgelopen maanden heb ik – intern – laten analyseren op welke manier het ministerie qua projectbeheersing is omgegaan met de TCI-aanbevelingen met het doel na te gaan op welke onderdelen nog verbeteringen doorgevoerd kunnen worden. Er is gekeken naar de verbeteringen in de kwaliteit van en betrokkenheid bij de besluitvorming, de kwaliteit van de projectbeheersing en de kwaliteit van de informatievoorziening aan de Tweede Kamer. Hieronder ga ik in op de belangrijkste resultaten van deze analyse.

Kwaliteit van en betrokkenheid bij de besluitvorming

Kwaliteit besluitvorming

Na de TCI is getracht reeds zoveel mogelijk te werken aan een TCI-proof besluitvormingsproces. Zo is met de Kamer gesproken over nut en noodzaak van de grote projecten Ruimte voor de Rivier en de Zuiderzeelijn. Bij deze projecten is er naar gestreefd om alle alternatieven gelijkwaardig in het proces mee te nemen. Achterliggende studies en onderzoeken zijn integraal naar de Kamer gezonden. Bij de ZZL is de discussie gevoerd op

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 29 283, nr. 46.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 22 026, nr. 270.

basis van een structuurvisie en is de probleemanalyse/scope door het Critical Review Team en het Centraal Planbureau verbreed naar niet-infrastructurele oplossingen.

Ook de (voorbereiding van de) besluitvorming van Ruimte voor de Rivier en momenteel ABvM is en wordt op de TCI-conforme wijze tot stand gebracht. Bij ABvM is dit ingevuld door onder meer:

- in de organisatie voldoende checks and balances in te bouwen;
- verscheidene varianten op de dimensies scope met bijbehorende kosten en tijdsaspecten te bezien;
- te werken met een uitgebreid kwaliteitsborgingsprogramma en gebruik te maken van een uniforme ramingsystematiek;
- risicomanagement toe te passen en de beheersing van het project optimaal in te richten met een zelfstandige financiële functie, planningsfunctie en een risicomanager;
- kennisinstituten (KiM en CPB) van het begin af aan te betrekken.

Zoals eerder aangegeven is de voorgenomen werkwijze voor de lange termijn verkenning Schiphol ook zo veel mogelijk TCI-proof vormgegeven:

- er is een uitgebreide probleemanalyse uitgevoerd als eerste stap in het verkenningenproces;
- er is kritisch gereflecteerd door de planbureaus en het KiM op die probleemanalyse;
- er worden heldere go/no-go momenten ingebouwd in het proces.

Gefaseerde besluitvorming

Na de TCI heeft VenW conform de Regeling Grote Projecten een gefaseerde besluitvorming toegepast met de zogenaamde «go/no-go momenten». Met name waar het lineaire en «volgordelijke» projecten betreft, wordt het go/no-go principe toegepast. Bij meer complexe programma's met verwevenheid van sectorspecifieke regelgeving blijft het lastig één en ander helder te scheiden. De deelprojecten binnen een programma kennen vaak elk een eigen planning met eigen go/no-go momenten. In dit soort gevallen, zoals bijvoorbeeld bij Ruimte voor de Rivier, wil ik in beginsel – tenzij specifieke onderdelen expliciete besluitvorming door kabinet en Kamer vereisen – op programmaniveau rapporteren en besluiten nemen. Overigens worden op bestuurlijk niveau afspraken over tijd, scope en geld wel op projectbasis gemaakt. Ik probeer zo veel mogelijk de interactie tussen de projectonderdelen binnen een programma te bezien en te stroomlijnen. Op projecten of programma's die doorstromen naar een volgende fase, worden auditprogramma's toegepast. Uiteraard blijft de rapportageverplichting aanwezig tot het volledige programma is afgerond.

Kwaliteit van de projectbeheersing

Scope en tijd

De scope, uitgewerkt in functionele en technische Programma's van Eisen, is helder gedefinieerd bij alle grote projecten. De scope is echter niet bij alle grote projecten op hetzelfde abstractieniveau uitgewerkt, omdat dit mede afhankelijk is van de fase waarin het project zich bevindt. Ik zal bezien op welke wijze het abstractieniveau verder kan worden geüniformeerd.

Er blijft, gezien de complexiteit waarin de oplevering van de grote projecten tot stand komt en de afhankelijkheid hierbij van derden, een sterk spanningsveld bestaan tussen de vele onzekere factoren die in het geding zijn en het noemen van een duidelijke opleverdatum. Het hanteren van flexibele bandbreedtes voor de opleverdatum ligt tegen deze achtergrond meer voor de hand. Zoals gezegd wil ik de komende tijd bekijken of

en in welke mate ik hiervan – met een koppeling tussen planning/tijd en scopelogboek/risicoregister – gebruik kan maken.

Ten aanzien van de projectbeheersing is de ketenbenadering het uitgangspunt. Zo zijn bij het project ABvM de uitvoeringsaspecten integraal onderdeel van de projectscope. Daarnaast zijn intern diverse maatregelen genomen, zoals een betere overgang van het project van de beleids- naar uitvoeringsfase. Om één en ander nog duidelijker af te spreken, wordt bij de overgang van een groot project van de beleids- naar de uitvoeringsfase steeds een uitvoeringsovereenkomst gesloten.

Overigens wordt, mede op basis van de leerervaringen bij de beheersing van grote projecten, ook gewerkt aan de verbetering van de beheersing van reguliere MIRT-projecten.

Financiële beheersing

Eén van de aanleidingen van de TCI was het vraagstuk van de financiële projectbeheersing. In de laatste periode is over deze beheersing bij de reeds lopende projecten HSL-Zuid en Betuweroute veelvuldig overleg met u geweest. Na de TCI zijn binnen VenW diverse beheersingsmaatregelen doorgevoerd. Enkele aandachtspunten zijn:

- Binnen alle grote projecten wordt gewerkt met een auditprogramma. In overleg met de departementale Auditdienst wordt gezien of een meerjarig systematisch auditplan over alle grote projecten heen kan leiden tot meerwaarde en efficiency en een beter inzicht kan geven in de resultaten/bevindingen van audits. Daarnaast zullen, zoals aangekondigd in de Nota Vernieuwing Rijksdienst¹ de Auditdiensten van de ministeries van VenW en Defensie op het gebied van auditing van grote projecten intensiever gaan samenwerken.
- De financiële functie binnen de projecten is conform weten regelgeving ingericht. Aandachtspunt blijft dat de zelfstandige planningsfunctie en de risicomanager moeilijk intern kunnen worden vervuld door spanning op de arbeidsmarkt.
- Sinds 1 mei 2007 maakt de exploitatie van de HSL-Zuid onderdeel uit van de integrale risicobenadering van het project. Sinds die datum zijn het vervoer en de infrastructuur in handen gelegd van één verantwoordelijke directeur-generaal die belast is met de integratie van het project. In het onderzoek dat de Algemene Rekenkamer en de TU Delft hebben verricht werd de noodzaak van een integrale benadering ook onderschreven. Op dit punt wordt de aanbeveling overgenomen om meer audits op risicomanagement uit te laten voeren. Tevens heeft VenW hiervan geleerd dat bij nieuwe grote projecten één directeur-generaal integraal verantwoordelijk moet worden gemaakt.

Kennisborging

Een van de VenW-verbeteracties voortkomend uit de TCI-aanbevelingen was de instelling van een Centrum voor Projectmanagement (CPM) om een praktische bijdrage te leveren aan verbetering van projectorganisaties- en projectbeheersing, onder andere door middel van kennisuitwisseling, ontwikkelen van instrumenten en kaders en de inzet van HRM-instrumenten. Het nut van het CPM wordt door alle bevroegde partijen onderschreven. Zo heeft de oprichting en het werk van het CPM eraan bijgedragen dat er tussen de projecten meer synergie is gekomen. Alleen de kleinschaligheid van de CPM-organisatie komt als kwetsbaar punt naar voren. VenW zal dan ook zorgen voor een grotere kritische massa voor het CPM en een betere borging van het beleid.

Om de kwaliteit van besluitvorming en de kennisborging rond grote projecten structureel te kunnen verbeteren financiert VenW vanaf 2006 de nieuwe leerstoel «*Large transport infrastructure projects: planning, deci-*

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, bijlage bij 31 201, nr. 2.

sion making and governance» aan de Technische Universiteit van Delft. De leerstoel wordt bekleed door professor Flyvbjerg, die ook betrokken was bij het werk van de TCI. Hij doet onderzoek naar de specifieke Nederlandse omstandigheden van de besluitvorming van grote infrastructuurprojecten.

Overigens vormt bij de borging van specifieke kennis op het gebied van grote projecten de hoge inhuur van externen, als gevolg van de spanning op de arbeidsmarkt, nog steeds een punt van aandacht.

Kwaliteit van de informatievoorziening aan de Tweede Kamer

Informatievoorziening aan Tweede Kamer

De informatievoorziening richting Tweede Kamer sluit zo veel mogelijk aan op de gefaseerde besluitvorming uit de Regeling Grote Projecten. Ook is de informatievoorziening voor wat frequentie en tijdigheid betreft naar mijn inzicht verbeterd na de TCI. De kwaliteit en de inhoud voldoen op hoofdlijnen aan de normen die de Algemene Rekenkamer hieraan stelt. De tijdigheid van de informatievoorziening – met name in de vorm van basis- en voortgangsrapportages – is echter nog voor verbetering vatbaar, omdat ik altijd de meeste actuele informatie wil opnemen. Ik neem mij voor strikter de termijnen te hanteren en indien deze niet haalbaar blijken u in een brief aan te geven waarom de informatie later komt en wanneer deze verwacht kan worden.

Basisrapportages, start AO's en voortgangsrapportages

Na het verschijnen van het TCI-eindrapport is voor alle projecten de voorgeschreven basisrapportage opgesteld. Hiermee is een referentiekader/nulmeting geboden voor scope, tijd, geld en risico's en kunnen eenvoudige en korte voortgangsrapportages worden opgesteld. Bij de projecten PMR en Ruimte voor de Rivier zijn bij de faseovergang basisrapportages opgesteld. Deze lijn wordt voor de andere grote projecten gecontinueerd. Om de basisrapportage nog meer waarde te geven, zal meer aandacht worden besteed aan het formele sturingsmodel van het project (bijdrage-model, contracten, NV, contractering door de Staat).

In een aantal gevallen is geen zogenoemd «start AO» gehouden. Ik vind dit spijtig, omdat het in mijn ogen relevant is middels het start AO de noodzakelijke informatie die tussen ministerie en Tweede Kamer wordt gewisseld, vast te stellen.

De analyse constateert dat de voortgangsrapportages voldoen aan de vormvereisten zoals vastgelegd in de Regeling Grote Projecten. Het algemene karakter van de vormvereisten zorgt er echter wel voor dat de voortgangsrapportages projectspecifiek wordt ingevuld.

Bovendien is gebleken dat de voortgangsrapportages uitgebreid en in sommige gevallen technisch van aard zijn, waardoor ze niet altijd even makkelijk en zelfstandig leesbaar zijn en niet altijd volledig te doorgronden voor derden. Het opnemen van een «standaardoverzicht» met kerngegevens van de statische informatie, die afgezet kan worden tegen de dynamische informatie, kan de zelfstandige leesbaarheid en begrijpelijkheid vergroten. Hierdoor wordt invulling gegeven aan het uitgangspunt om de voortgangsrapportage als uitzonderingsrapportage ten opzichte van de basisrapportage te beschouwen. Ook is gebleken dat de voortgangsrapportages een lange interne doorlooptijd hebben, onder andere doordat informatie door derden wordt aangeleverd. Daardoor loopt de rapportage vaak iets achter op de feitelijke situatie op dat moment. Dit wordt meestal ondervangen door de actuele ontwikkelingen in de aanbestedingsbrief op te nemen. Toch streef ik er naar om de actualiteits-

waarde van de voortgangsrapportage zelf te vergroten door interne procedures verder te stroomlijnen. Een mogelijkheid die ik in dit kader wil verkennen is de aansluiting van de peildata van de voortgangsrapportages met die van de begrotingscyclus (i.c. Voorjaars- en Najaarnota).

Publiek-Private Samenwerking en contractering

Publiek-Private Samenwerking (PPS)

De afgelopen jaren heeft VenW op dit dossier niet stilgezeten. Zo is ervaring opgedaan met enkele PPS-projecten, zoals de HSL-Zuid en de snelwegen A59 en N31. PPS wordt de komende jaren structureel toegepast bij nieuwe infrastructuurprojecten. Daarbij heeft het ministerie vooral de rol van regisseur, hetgeen betekent dat VenW een projectproces opzet, de kosten en baten analyseert, technische specificaties formuleert, marktpartijen selecteert en bepaalt wie wat hoe en wanneer doet.

Tevens is onder leiding van de Secretaris-Generaal een Task Force in het leven geroepen die in samenwerking met het bedrijfsleven twaalf kansrijke PPS-projecten heeft geselecteerd, zoals de Tweede Coentunnel, de A2-tunnel bij Maastricht en de A4-Zuid. Daarnaast zijn door de Task Force diverse producten gemaakt met het doel de transactiekosten bij PPS/DBFM-contracten terug te dringen door «standaarden» te ontwikkelen.

Hierbij valt te denken aan:

- een handboek voor DBFM-contracten;
- een modulair DBFM-contract van Rijkswaterstaat;
- een werkwijzer over vervlechting van Tracé/mer-procedures;
- de nieuwe marktbenadering, een wijze om de markt vroegtijdig in het planontwikkelingsproces te betrekken.

Het werk van de Task Force zal zich de komende tijd richten op de leerervaring bij PPS aan de kant van de overheid en het bedrijfsleven. Tevens wordt bezien of de Task Force kan worden verbreed naar ook andere interessante terreinen als gebiedsgebonden of gebouwgebonden PPS. Zoals toegezegd in mijn brief van 27 juni 2007¹ heb ik de Tweede Kamer intussen (d.d. 10 oktober jl.) samen met mijn collega van Financiën geïnformeerd over dit onderwerp².

Naar aanleiding van de motie-Rutte, die pleit voor een uitgewerkt voorstel om externe partijen meer te betrekken bij de financiering van infrastructuurele investeringen, heb ik een Commissie Private Financiering van Infrastructuur ingesteld onder voorzitterschap van de heer Ruding. Deze commissie zal adviseren op welke wijze en onder welke voorwaarden private investeerders een bijdrage kunnen leveren aan het oplossen van problemen op spoor en weg, met inachtneming van de borging van essentiële publieke belangen. Uiteraard moet de commissie de tijd krijgen om een voldoende diepgaand en gedragen advies op te leveren. De eindrapportage verwacht ik dan ook begin 2008.

Contractering

In de genoemde PPS-brief heb ik aangegeven hoe ik terugkijk op de contracten die bij de HSL-Zuid zijn afgesloten en welke lering ik daaruit getrokken heb voor nieuwere projecten.

Zoals in het HSL-debat 11 oktober toegezegd wil ik in deze brief nog enkele woorden wijden aan de problematiek die optreedt wanneer complexe projecten via (meerdere) bestuursovereenkomsten, al dan niet innovatieve contractvormen en/of PPS-constructies worden uitgevoerd. Die problematiek spitst zich toe op de integrale verantwoordelijkheid van de minister, de beperkte mogelijkheden tot rechtstreekse beïnvloeding en de spanning tussen mijn rol als bestuurder en contractpartner in de onderhandelings- en uitvoeringsfase.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 22 026, nr. 270.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 28 753, nr. 11.

Ik constateer dat er omwille van een goede projectbeheersing al langere tijd en in toenemende mate sprake is van een fragmentatie («opknippen») van taken, verantwoordelijkheden en risico's tussen publieke partijen onderling én tussen publieke en private partijen. Door deze fragmentatie, het werken met meerdere contracten en/of bestuursovereenkomsten tegelijk en het verschil tussen publieke en private belangen, komt het er in de praktijk echter te vaak op neer dat mijn mogelijkheden om effectief invloed op het project uit te oefenen, afnemen. Vooral in het geval er sprake is van fouten en/of vertraging bij een project, zijn deze beïnvloedingsmogelijkheden essentieel. De integrale eindverantwoordelijkheid voor een goede informatievoorziening en een adequate projectbeheersing ligt immers bij deze constructies nog steeds bij mij. Daar word ik door de Tweede Kamer op aangesproken. Er is dus sprake van een spanning tussen de bij tijd en wijle noodzakelijke fragmentatie van taken, verantwoordelijkheden en risico's en het kunnen waarmaken van mijn eindverantwoordelijkheid. Het lijkt mij goed om in deze brief dit punt expliciet onder de aandacht van uw Kamer te brengen. Ik werk in dit verband een aantal oplossingsrichtingen uit dat deze spanning zou kunnen verminderen, zoals integrale projectontwerpen, de instelling van coördinerende bouwconstructeurs, verbeterde risicoanalyse/-verdeling en contractvormen waarbij het *gezamenlijke* eindresultaat centraal staat. Ook zal, mede in het kader van de eerste ervaringen bij het project Betuweroute, worden gekeken naar de voor- en nadelen van allianties (als vorm van PPS) om samen met de markt nieuwe technologie tot stand te brengen. Uiteraard zijn ook daarbij duidelijke afspraken nodig over de verdeling van risico's en verantwoordelijkheden. Met uw Kamer spreek ik daar gaarne verder over.

Een laatste element vormt de spanning tussen mijn rol als contractpartner en mijn rol als openbaar bestuurder in de onderhandelingsfase en tijdens de uitvoering van een project. De vraag vanuit uw Kamer om in alle openheid te spreken over grote projecten verhoudt zich slecht met het innemen van een goede onderhandelingspositie richting contractpartner. Hiervoor zullen we als kabinet en Kamer een modus operandi moeten vinden, te meer omdat er bij de uitvoering van projecten een steeds prominentere rol voor de markt is weggelegd (het «markt tenzij»-principe). Dit zou onder meer kunnen betekenen dat wij hierover af en toe vertrouwelijk overleg moeten kunnen hebben.

9 Om in aanvulling op de activiteiten van het kennis- en controlecentrum over meer specialistische kennis te beschikken wordt voorgesteld om de planbureaus een onafhankelijke positie te geven door wettelijk een gelijkwaardige toegang voor kabinet en Tweede Kamer tot de onderzoekscapaciteit vast te leggen. Daarnaast wordt voorgesteld om de Adviesdienst Verkeer en Vervoer (AVV) een planbureaustatus te geven, wellicht door samenvoeging met het Ruimtelijk Planbureau.

Het kabinet blijft bij haar opvatting dat er in de praktijk geen problemen zijn met de toegankelijkheid van de planbureaus voor de Tweede Kamer. Zoals eerder aangegeven staat het de Tweede Kamer vrij om, in overleg met de verantwoordelijke minister, verzoeken om bijvoorbeeld onderzoek, notities of gesprekken in te dienen bij de planbureaus. Wanneer dit inpasbaar is in de geplande activiteiten van het betreffende planbureau, wordt een dergelijk verzoek in de praktijk altijd ingewilligd. De indruk bestaat dat de Tweede Kamer de laatste tijd meer gebruik maakt van de diverse mogelijkheden om planbureaus in te schakelen.

Het gegeven dat de planbureaus onder een ministerie ressorteren, staat inhoudelijk onpartijdige analyses niet in de weg. De onafhankelijkheid van

de planbureaus is geborgd. Dat blijkt overigens ook uit de kritische analyses die de planbureaus van tijd tot tijd publiceren.

Voor wat de planbureaustatus van AVV betreft, verwijs ik naar de brief van 30 augustus 2006¹ over de versterking van de strategische kennisbasis voor mobiliteitsbeleid en de oprichting van het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM).

Tot slot

Met het omzetten van de TCI-aanbevelingen in concrete acties is een fundament gecreëerd om ook in de toekomst samen met de Kamer de besluitvorming rond grote projecten verder te verbeteren. Ik zal mij inspannen om op dat fundament voort te bouwen waar het de concrete toepassing van de aanbevelingen betreft. Ik stel dan ook voor om voortaan bij iedere behandeling van een groot project met elkaar te spreken over de wijze waarop met de TCI-aandachtspunten wordt omgegaan.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

De minister van Verkeer en Waterstaat,
C. M. P. S. Eurlings

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 29 283, nr. 45.