



Betuweroute

**Brief Bert Klerk en
Patrick Buck aan TCI
d.d. 5 oktober 2004**

ProRail

Aan de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Datum	5 oktober 2004	Behandeld door	Ir. P.E.M. Buck
Ons kenmerk	BR/CDS/00.810-03/655870	Telefoonnummer	030 – 2398402
Onderwerp	Betuweroute	Faxnummer	030 – 2398676
		E-mail	Patrick.buck@br.prorail.nl

Geachte commissie,

Terwijl u zich, na afronding van de openbare verhoren, bent gaan richten op het beschrijven van uw bevindingen en het opstellen van een eindrapportage komen wij graag terug op een toezegging aan u. Tijdens het besloten gesprek op 5 juli jl. is aangegeven dat wij u graag deelgenoot maken van de leerervaringen die wij bij de realisatie van de Betuweroute de afgelopen jaren hebben opgedaan. U gaf aan prijs te stellen op die leerervaringen, omdat deze wellicht van pas kunnen komen voor het door u op te stellen toetsingskader voor toekomstige grote (infra)projecten. In deze brief beschrijven wij de leerervaringen die naar onze mening van waarde kunnen zijn voor het door u op te stellen toetsingskader. Alvorens dat te doen schetsen wij graag eerst kort de context, waarbinnen de realisatie van de Betuweroute gestalte dient en diende te krijgen.

Context

Bijna acht jaar nadat in 1996 met het tracébesluit groen licht gegeven werd voor de bouw, is inmiddels 75% van de Betuweroute gerealiseerd. De aanleg van tunnels, bruggen, viaducten, de zandbaan voor het spoor en ook de vernieuwing van de A15 ligt alweer enige tijd achter ons. Op dit moment zijn we druk bezig met de bouw van het spoor zelf en alle onderdelen die noodzakelijk zijn om straks de goederentreinen over de Betuweroute te laten rijden.

ProRail is er trots op de realisatie van dit omvangrijke project gebracht te hebben tot waar het nu is. ProRail meent met de Betuweroute te laten zien in staat te zijn dergelijke complexe klussen uit te voeren met een goede beheersing van de kosten en planning. Dat mag opmerkelijk genoemd worden wanneer gekeken wordt naar de politiek-bestuurlijke en maatschappelijke context waarbinnen dit project tot stand moet komen. De tot op de dag van vandaag aanhoudende maatschappelijke en politieke discussie over het nut en de noodzaak van de Betuweroute hebben het nagenoeg onmogelijk gemaakt de projectreferenties in rust te brengen. Dat heeft de beheersing van het project gecompliceerd. Vanaf de eerste viltstifttekening is de tracékeuze en de uitvoeringsvorm onderwerp van discussie geweest. Noch de Planologische Kernbeslissing (1995), noch het Tracébesluit hebben tot een afronding van die discussie geleid. Er is sprake geweest van een hectisch proces waarin veelvuldig onderzocht werd, nieuwe go en no go momenten vastgesteld werden, gewikt en heroverwogen werd, verschillende wensenlijstjes op tafel kwamen en er geregeld gestreept, gegomd en opnieuw getekend werd in de scope van het project.

Voorbeelden daarvan zijn het verruilen van de brug over het Pannerdensch Kanaal voor een tunnel, het besluit tot het verhogen (i.v.m. doublestackvervoer) van de tunnels, de discussie over ventilatie en sprinklers en de studies naar mogelijke versoberingen, de mogelijkheden van personenvervoer of de opbrengsten van het laten vervallen van de elektrificatie ten faveure van 'dieselen'. Ook aan het project gerelateerde besluitvorming over bijvoorbeeld de HSL-Oost en de Noordoostelijke Verbinding van de Betuweroute heeft forse invloed gehad op de projectreferenties en het ontwerp. Feitelijk is het project nooit in rust gekomen. Dat maakt het resultaat dat nu zienderogen gestalte krijgt naar onze mening des te opmerkelijker.

Graag vragen wij uw aandacht voor de lessen die wij getrokken hebben uit onze ervaringen op het terrein van 1) de organisatie van het project, 2) de informatievoorziening en 3) de financiële beheersing.

1. Organisatie van de uitvoering

Een groot project als de Betuweroute kent veel faseringen en deelprojecten, die ieder weer een eigen projectcyclus doorlopen. Het is daarom onmogelijk de uitvoeringsorganisatie in één model te beschrijven. De uitvoeringsorganisatie wordt hier bedoeld als de wijze waarop verantwoordelijkheden en informatiestromen verdeeld zijn tussen de Tweede Kamer, de minister van V&W, de ambtelijk opdrachtgever, de opdrachtnemer en de uitvoerder. In deze lijn moet de huidige Projectorganisatie Betuweroute gezien worden als de opdrachtnemer.

Er zijn enkele algemene uitgangspunten te formuleren die waarborgen bieden voor succesvol projectmanagement. Voor elke laag in het model en iedere fase geldt in elk geval dat de *opdracht of het uitvoeringsbesluit* helder en eenduidig moet zijn geformuleerd. De rapportageafspraken moeten hierop aansluiten, zodat in de voortgangsrapportages altijd verwezen kan worden naar een eenduidige referentie. In het uitvoeringsmodel van de Projectorganisatie Betuweroute zijn deze uitgangspunten expliciet gehanteerd. Vanaf 2002 hebben deze uitgangspunten ook centraal gestaan bij de opzet van de aansturingrelatie tussen het ministerie van V&W en ProRail.

Hieronder wordt in het kort aangegeven hoe deze algemene uitgangspunten binnen het model van de Betuweroute zijn toegepast en welke mogelijkheden er bestaan deze algemener, bijvoorbeeld in het kader van de procedure Grote Projecten, toe te passen.

Het uitvoeringsbesluit

In de relatie tussen V&W en ProRail is de projectopdracht beschreven in drie referentiedocumenten. Voor geld gaat het dan om de aanlegbegroting, voor tijd het document van de indienststellingsdata en voor de scope geldt het functioneel programma van eisen. Deze documenten zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Wanneer de functionele scope wijzigt (bijvoorbeeld een aanscherping van de geluidscontour), dan heeft dit gevolgen voor de tijd (langere bouwtijd) en financiën (hogere kosten). Een dergelijke aanpassing van de scope kan alleen plaatsvinden door middel van het doorlopen van een wijzigingsprocedure die leidt tot de aanpassing van een referentiedocument. Het is essentieel dat bij de (ambtelijk)opdrachtgever en opdrachtnemer een eenduidig beeld bestaat over de inhoud van deze referentiedocumenten. Bij de Betuweroute is dat naar onze mening onvoldoende het geval.

In de relatie tussen de Tweede Kamer en het ministerie is het kader of de opdracht voor het project Betuweroute in termen van projectbeheersing niet in één document beschreven. In de Planologische Kernbeslissing Betuweroute (PKB) deel 4 (1995) is de wettelijke en parlementaire basis voor het project aangegeven, maar dit document kan niet worden betiteld als een projectbeschrijving. Dat is ook niet de opzet van de PKB-procedure. Ook de procedureregeling Grote Projecten biedt slechts een summier projectbeschrijving. In de procedure wordt aangegeven dat "de uitgangspunten en vooronderstellingen voor realisatie, een tijdsplanning en

eventuele raakpunten met andere activiteiten” beschreven moeten zijn, maar een nadere concretisering ontbreekt. Vanuit het oogpunt van projectbeheersing is dit onvoldoende.

Om daarin verbetering te brengen is het verstandig om grote projecten kort – bijvoorbeeld zes maanden - na de afronding van het parlementaire besluit of planologisch inpassingsbesluit (Tracébesluit) te laten volgen door een *uitvoeringsbesluit*. Dit uitvoeringsbesluit moet dan dienen als dé referentie voor de realisatie van het project. Een dergelijk besluit kan alleen worden genomen wanneer de projectomgeving (relatief) in rust is en er geen majeure veranderingen meer worden voorzien.

Wij stellen dan ook voor om bijvoorbeeld in de procedureregeling Grote Projecten aan te geven waaraan het uitvoeringsbesluit moet voldoen. De volgende elementen moeten in elk geval beschreven worden:

- a. benodigd budget, waarin de volgende kostensoorten opgenomen zijn: bouw, EAT (engineering, apparaat, toezicht) en onvoorzien (voor een nadere duiding van deze begrippen wordt verwezen naar de paragraaf over financieel beheer in deze brief).
- b. Planning: de aanvang- en opleverplanning van de belangrijkste projectonderdelen, alsmede het kritieke pad (beschrijving van de voor de planning kritieke onderdelen).
- c. Functionele scope: een beschrijving van de functies waaraan het project moet voldoen en welke voorzieningen deze functies vervullen.
- d. Contracteringsstrategie: een beschrijving van de manier waarop (in welke contractvorm) het project of delen van het project aanbesteed gaan worden en hoe het toezicht daarop is geregeld.
- e. Uitvoeringsmedewerking lokaal bestuur en overige betrokkenen: de wijze waarop betrokkenen geïnformeerd worden over de uitvoeringsfase en de afspraken die hierover met hen zijn gemaakt (dit analoog aan de voor het project Betuweroute opgestelde uitvoeringsconvenanten).
- f. Uitvoeringsorganisatie: een beschrijving van hoe de uitvoeringsorganisatie (lijn: ministerie – uitvoeringsorganisatie – aannemers) is vormgegeven. Cruciale onderdelen van die beschrijving zijn de toebedeelde mandaten, de rapportagevereisten en de vormgeving van de (onafhankelijke) auditfunctie.

Het is verstandig om in het uitvoeringsbesluit veel aandacht te besteden aan het realiteitsgehalte van zowel de planning, het budget als de te realiseren functionele scope. Gegeven de lange doorlooptijd en het inherente complexe karakter van een groot project is de uitvoeringsfase omgeven van uiteenlopende risico's. Via het uitvoeren van gerichte en reguliere risicoanalyses kunnen deze beheerst worden. Dit laat onverlet dat onvoorziene omstandigheden zich altijd zullen voordoen (bijvoorbeeld toen het project Betuweroute tijdens de varkenspest geconfronteerd werd met vervoersbeperkende maatregelen – sommige plaatsen waar het tracé doorheen leidt, werden voor de buitenwereld afgesloten -). Maar, zoals gezegd, de beheersing van het project neemt toe als de beheersmaatregelen die uit de analyses volgen, gerichte managementaandacht krijgen. Met statistische methoden is het dan mogelijk om de kans van uitvoerbaarheid te kwantificeren (bijvoorbeeld: het is voor 80 procent zeker dat de opleverdatum 2007 gerealiseerd zal worden).

2. Informatievoorziening

De reguliere voortgangsrapportages in het kader van de procedure Grote Projecten kunnen inhoudelijk refereren aan het uitvoeringsplan. De eisen aan de rapportage kunnen zo ook bij aanvang van het project worden aangescherpt. Het is wenselijk dat per groot project bij aanvang van de uitvoering, een op het project toegesneden informatieformat bepaald wordt door de Tweede Kamer en minister. Op die manier wordt voorkomen dat, zoals nu het geval lijkt te zijn, de

rapportage niet overeenkomt met de wens van de Kamer. Iets wat mede het gevolg lijkt te zijn van te algemene aanduidingen in de bestaande procedure over de vorm van de rapportage. Gelet op de doorlooptijd van de realisatiefase van een groot project is het heel goed mogelijk en misschien zelfs wenselijk dat het format tussentijds nog wordt bijgesteld.

Naast de formele papieren rapportages en de halfjaarlijkse voortgangsgesprekken tussen Tweede Kamer en minister, zal het afleggen van (incidentele) werkbezoeken het inzicht in bouwvoortgang vergroten. Bij de Betuweroute zijn in het stadium dat grote delen van de onderbouw (ruwbouw van de tunnels, viaducten en aarden baan) al gereed waren, vaak vragen gesteld over de mogelijkheden om het project af te gelasten. Deze vragen zouden niet of anders zijn gesteld wanneer er meer kennis was van de daadwerkelijke voortgang. Zo heeft tot op heden de Vaste Kamercommissie het project Betuweroute in uitvoering nog niet bezocht. Onderdeel van de procedure of de omgangsvorm van de Kamer met de grote projecten zou ook het afleggen van werkbezoeken kunnen zijn.

3. Financiële beheersing

Binnen de eerder genoemde 'drie-eenheid' tijd, geld en scope speelt de financiële beheersing een prominente rol. Wij zijn van mening dat door een aantal aanpassingen in het huidige model aan te brengen de kwaliteit van de projectbeheersing verhoogd zou kunnen worden. Tegelijkertijd zorgen deze aanpassingen voor een betere informatievoorziening.

Financiële uitgangspunten aanscherpen

In de eerste plaats verdient het aanbeveling een aantal uitgangspunten van het financiële beheersmodel, zoals vastgelegd in de procedureregeling Grote projecten, aan te scherpen. Gezien de aard, omvang en dynamiek van megaprojecten en vanwege de politiek bestuurlijke, maatschappelijke en financiële belangen dient het financiële beheersmodel sterker dan voorheen te voorzien in :

- a. een eenduidig kader aan methodieken en begrippen;
In de presentatie van een groot project aan de Kamer zou, naast duidelijke kaders voor planning en scope, een heldere beschrijving moeten zijn opgenomen van de gehanteerde ramingsystematiek. Daarbij hoort een nauwkeurige beschrijving hoe met zaken als projectonvoorzien, autonome loon- en prijsontwikkeling en bouwvoorzien wordt omgesprongen. Er mag ook geen misverstand bestaan over de aanlegbegroting en geen mist over de al dan niet budgettaire gedekte marges voor projectonvoorzien. Deze onderwerpen moeten een essentieel onderdeel zijn van het hiervoor in deze brief genoemde uitvoeringsbesluit.
- b. een robuust en solide begrotingsbeleid en -beheer op alle niveaus
Wij zijn van oordeel dat de Rijksbegroting concrete financiële voorzieningen moet bevatten voor alle kansen en bedreigingen met een substantieel financieel gevolg¹. Voor een megaproject dat 'in de wind staat' gaat het dan om een niet gering pakket. Een conservatief begrotingsbeleid

¹ Wij verwijzen naar de bestuurlijke reactie van ProRail naar aanleiding van het rapport van de Algemene Rekenkamer inzake het in 2003 uitgevoerde onderzoek naar de Risicoreservering Betuweroute en HSL-Zuid. Naar de mening van ProRail zou een budgettaire risicovoorziening (projectonvoorzien) voor de Betuweroute moeten worden aangehouden. In de oorspronkelijke raming van de Betuweroute is deze voorziening niet opgenomen. Rekening houdend met het standpunt van de AR, zou een voorziening (bij aanvang van het project 20%) binnen het begrotingsartikel moeten worden opgenomen.

zorgt voor maximale beheersing én voorziet in de noodzakelijke flexibiliteit tijdens de uitvoering. Deze benadering betekent geenszins dat wanneer voorzieningen zijn getroffen deze dan ook automatisch zouden worden aangesproken. Een professioneel uitvoeringsapparaat zorgt er voor dat er altijd gestreefd wordt naar een kostenminimum en is niet aangesteld om er begrotingsposten "doorheen te jagen"! Of anders gesteld, als de professionaliteit in het geding is, lopen de kosten ook zonder voorzieningen in de begroting uit de hand.

- c) frequente, transparante en inhoudelijk optimale stuur- en verantwoordingsinformatie;
Wij zijn ervan overtuigd dat het binnen het project, vanaf het jaar 2001, operationele stelsel van Transparante Stuur en Verantwoordingsinformatie (TSV), een adequaat instrument vormt voor de projectbeheersing. In combinatie met het binnen het project ontwikkelde organisatie- en besturingsmodel voorziet het in uitwisseling van voortgangsinformatie "van bouwput tot en met de minister". Wij verwijzen ook naar positieve opmerkingen van de Algemene Rekenkamer over dit stelsel².

Wij constateren dat in de uiteindelijk Voortgangsrapportages die op dit moment door de minister aan de Kamer worden gezonden, vanuit het uitvoeringsperspectief gezien niet alle essentiële informatie wordt opgenomen, zoals het binnen de uitvoering ingeburgerde begrip Prognose eindstand (wat helpt duidelijker zicht te krijgen op het fenomeen van ongedekte financiële spanning). Door een andere opzet van de voortgangsrapportages aan de Kamer zou kunnen worden voorzien in de nu ervaren tekortkomingen in de beleidsinformatie aan de Kamer.

Bovenstaande ambities hebben wij in een model verwerkt dat als bijlage aan deze brief is toegevoegd.

Tot slot kan de positieve invloed van het model geïllustreerd worden aan de hand van de toepassing van dit model op een aantal, u bekende, situaties die zich binnen het project hebben voorgedaan (en aanleiding gaven tot budgettaire problemen en/of commotie in maatschappelijke en/of politieke zin):

- een tussentijdse door de minister in 2003 doorgevoerde reductie van het budget voor bouwvoorvozien, zou met dit model slechts kunnen worden doorgevoerd wanneer onomstotelijk vast staat dat het genormeerde budget vrij beschikbaar is;
- in het voorgestelde model zou het ondenkbaar zijn dat er zoals in het Mallejan-akkoord wel is gebeurd, voor de EAT-activiteiten wel een budget zou zijn bepaald, maar er geen maakbaar plan zou zijn;
- voor de financiering van de tijdens de bouw gewijzigde scope van de TTI zou wel een politiek besluit over de aanpassing van de scope, maar geen aanvullende budgetmaatregel nodig zijn, omdat o.a. hiervoor een voorziening zou zijn aangelegd (namelijk het projectonvoorvozien);
- er zou met het voorgestelde model grote terughoudendheid zijn met de nu wel gepleegde tussentijdse afroming van het budget voor meevallers, wanneer de kans aanwezig blijft dat er later weer geld bij zou moeten;
- de commotie die ontstond door tijdens de bouwfase over te gaan tot de aanleg van een risicoreservering (projectonvoorvozien) buiten het projectartikel, zou het model zijn

² De Rekenkamer zegt hierover: "Het verdient aanbeveling om het in 2000 door de PDBR en MgBR ingevoerde instrumentarium ter versterking van de projectbeheersing consequent toe te passen en te evalueren. Daarbij ware te bezien in hoeverre het instrument ook bij andere grote projecten kan worden gehanteerd." Bron: Algemene Rekenkamer, 'Aanleg Betuweroute, projectbeheersing en financiering' (2001, blz. 56).

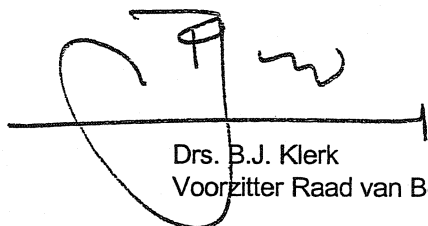
voorkomen, omdat hierin reeds bij aanvang van het project binnen het projectartikel zou zijn voorzien.

Externe communicatie over budgettaire ontwikkeling verdient bijzondere aandacht

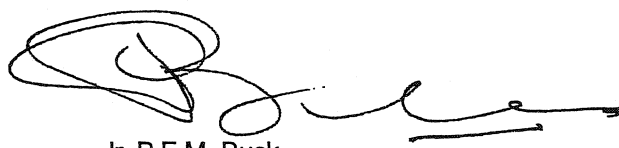
In de tweede plaats willen wij uw aandacht vestigen op het belang van goed georganiseerde en afgewogen externe communicatie over budget en kostenontwikkelingen. Deze is voor een juiste beoordeling van de voortgang en het imago van het project van enorm belang en heeft de afgelopen jaren naar mijn mening ontbroken. Onjuiste of onheldere externe communicatie over budget- en kostenontwikkeling brengt onnodig en onterecht schade toe aan het imago van een project en/of geeft, door politieke of bestuurlijke interventies, continuïteitsproblemen. In dat verband verwijzen wij voor wat betreft de Betuweroute naar de onjuiste beeldvorming over de werkelijke oorzaken van de budget- en kostenontwikkeling.

Desgewenst zijn wij vanzelfsprekend bereid om u de inhoud van deze brief nader toe te lichten.

Hoogachtend,



Drs. B.J. Klerk
Voorzitter Raad van Bestuur



Ir. P.E.M. Buck
Directeur realisatie Betuweroute