

Grip op de kosten

tekst Johan Huijser

fotografie BVF/Leonard Davids

Kostenramingen spelen bij de PKB Ruimte voor de Rivier' een belangrijke rol. Niet alleen omdat honderden potentiële maatregelen van een kostenplaatje moesten worden voorzien, om heldere keuzes te kunnen maken. Maar vooral ook omdat de politiek en het ambtelijk apparaat grip willen hebben op de kosten, zeker na de conclusies van de commissie Duijvestein ten aanzien van overschrijdingen bij grote projecten. Een taakstellend budget vooraf en een onafhankelijke auditor tijdens de rit, moeten de nodige waarborgen scheppen.

“We hebben in een eerste fase voor alle mogelijke maatregelen van Ruimte voor de Rivier – dat waren er meer dan zeshonderd – een kostenschatting gemaakt,” vertelt Siemen Prins van de Bouwdienst. Hij is adviseur kosten en lid van de werkgroep ‘kosten’ van de PKB. Denk bij maatregelen aan zeer uiteenlopende zaken zoals kribverlaging, verdieping van het zomerbed, dijkverlegging, dijkverhoging of het aanleggen van hoogwatergeulen. “Van elke maatregel rekenden we de kosten voor de hele life cycle uit. Dat wil zeggen: de investeringskosten, de kosten voor beheer en onderhoud, de economische schade bij laag-frequente overstromingen en de kosten van herinvestering wanneer een maatregel over, bijvoorbeeld, honderd jaar is uitgewerkt.”

Blokkendoos

Eind 2003 werd de zogenoemde ‘blokkendoos’ opgeleverd: een computermodel waarin van alle maatregelen aspecten zijn beschreven, zoals het effect op de waterstand, de kosten en het effect op de landbouw en de natuur. De werkgroep ‘kosten’ zorgde voor de ‘vulling’ van het model met kostenschattingen. De blokkendoos maakte het voor alle betrokken partijen in de stuurgroep van de PKB mogelijk om keuzes te maken. In juni 2004 kwam uiteindelijk het voorkeursalternatief tot stand. “We zijn in de afweging eerst van zo’n zevenhonderd naar ongeveer tweehonderd maatregelen gegaan en zitten nu op bijna veertig maatregelen in het voorkeursalternatief. Wat wij als werkgroep ‘kosten’ doen, is telkens zowel de afzonderlijke maatregelen als de pakketten als geheel ramen, ter ondersteuning van de besluitvormers,” vertelt Prins.



Siemen Prins: “Dankzij de gevolgde werkwijze, met een taakstellend budget vooraf en een externe auditor, was het voor niemand mogelijk om naar bepaalde uitkomsten van ramingen toe te rekenen of toe te redeneren.”

Gaandeweg werd daarbij de overgang gemaakt van nog globale kostenschattingen naar meer gedetailleerde kostenramingen. “Bij het voorkeursalternatief hebben we probabilistische ramingen gemaakt, waarbij we per maatregel de kosten met een bepaalde bandbreedte hebben aangegeven. Verder hebben we een zogenoemd risicoregister opgesteld. Daarin hebben we per maatregel en maatregelpakket beschreven welke risico’s kunnen optreden, hoe groot de kans is dat ze optreden, welke kosten er zijn als ze optreden en of ze binnen of buiten de beïnvloedings-sfeer van de projectorganisatie liggen. Bij verdieping van het zomerbed is bijvoorbeeld een risico dat je fijne zandlagen aansnijdt en dat er ongewenste erosie ontstaat. Bij kribverlaging kun je bijvoorbeeld onverwacht verontreinigd slib aantreffen, dat afgevoerd moet worden. Dat betekent extra kosten. En als je bij bepaalde maatregelen sterk vervuilde grond moet verwijderen, dus zeg maar bij puntverontreinigingen, dan is het risico dat je veel meer grond moet verwijderen dan voorzien. Ook dat kan aanzienlijk meer geld kosten,” legt Prins uit.

Politiek en het ambtelijk apparaat zijn extra alert op kostenplaatjes

Taakstellend budget

Kostenramingen spelen uiteraard bij elk groot infrastructureel project een belangrijke rol. Maar bij de PKB Ruimte voor de Rivier is die rol wel heel cruciaal. Tegen de achtergrond van de bouwfraude en forse kostenoverschrijdingen bij recente grote projecten, zijn politiek en ambtelijk apparaat bij dit project extra alert op de kostenplaatjes. Om zaken in goede banen te leiden, is vooraf een taakstellend budget voor de hele PKB vastgesteld van 1,9 miljard euro. Aan dit bedrag liggen tal van studies ten grondslag. Normaal wordt een budget pas vastgesteld als er een voorkeursalternatief is. Prins keek er aanvankelijk met argusogen naar, met in het achterhoofd het doemscenario dat de kosten van een voorkeursalternatief uiteindelijk veel hoger zouden blijken uit te vallen. “Wat dat aangaat is het een geruststelling dat het voorkeursalternatief – waarvan de kosten nu op 2,2 miljard euro worden geschat – in de buurt komt van het taakstellend budget. Waren we uitgekomen op vier miljard, dan was er een probleem ontstaan,” denkt hij. Het gat van een paar honderd miljoen euro dat er nu nog is, lijkt overbrugbaar met onder meer Europese subsidies en zogenoemde projectgebonden opbrengsten.

Hoewel hij er dus even aan moest wennen, ziet Prins nu ook de voordelen van een taakstellend budget vooraf. “Wat je ziet is dat alle betrokkenen al vanaf de start van het project doordrongen zijn van de budgettaire randvoorwaarden. Dus dat je niet zomaar kiest voor maatregelen die technisch te prefereren zijn of waar draagvlak voor is. Door dat taakstellend budget is de kostenfactor heel prominent aanwezig binnen dit project. We hebben als werkgroep dan ook een centrale rol. We rapporteren rechtstreeks aan de projectdirectie. En we communiceren met alle werkgroepen binnen het project, maar bijvoorbeeld ook met het Centraal Plan Bureau dat de maatschappelijke kosten-batenanalyse van de PKB opstelt,” zegt hij.

Externe auditor

Dat kostenramingen zo’n belangrijke rol spelen, maakt het werk binnen de PKB

voor specialisten als Prins op zich al tot een uitdaging. Maar daar komt nog een andere factor bij. Er is namelijk besloten om gedurende het hele proces alles wat de werkgroep ‘kosten’ doet te laten toetsen door een onafhankelijke externe auditor. Na een aanbestedingsprocedure is daarvoor het bureau NIB Consult in de arm genomen. “Dat bureau kijkt vooral naar het proces, naar de beargumentering van de keuzes die we maken bij onze ramingen en rapporteert daar weer over aan de projectdirectie,” zegt Prins. Het betekent dat er voortdurend iemand over de schouder van de werkgroep meekijkt en dat houdt iedereen scherp. “Niets is meer vanzelfsprekend. We moeten alles goed beargumenteren. Natuurlijk hebben we binnen Rijkswaterstaat al bepaalde kwaliteitseisen waaraan ramingen moeten voldoen, maar er zijn toch ook vrijheidsgraden. In dit project moet je ook die vrijheidsgraden beargumenteren,” vertelt hij.

Taakstellend budget en onafhankelijke externe auditor mogen het leven van de kostenrammer binnen dit project dan wat ingewikkelder maken, Prins belicht toch ook de positieve kant. “Door het taakstellend budget en de externe auditor is het voor niemand binnen het project mogelijk om naar bepaalde uitkomsten van ramingen toe te rekenen of toe te redeneren. Plotselinge afwijkingen in ramingen, zowel naar boven als naar beneden, worden onmiddellijk door de auditor gesignaleerd. Dat werkt dus heel goed,” constateert hij.

Juiste informatie

Inmiddels is het werk voor deel 1 van de PKB voor een groot deel gedaan. Er is een voorkeursalternatief waarvan alle kosten zijn geraamd. Dat alternatief is momenteel onderwerp van politieke besluitvorming en vervolgens van inspraak. Daarmee is een eerste mijlpaal bereikt. Prins kijkt met voldoening naar wat tot stand is gebracht. “Ik vind het persoonlijk wel mooi, dat we onder grote tijdsdruk op tijd en op het juiste detailniveau de bestuurders van de juiste kosteninformatie hebben kunnen voorzien,” verklaart hij. □

In het kader van de kostenbeheersing is beschreven welke risico's kunnen optreden en welke kosten daarmee zijn gemoed.

