
Vergaderjaar 2006–2007

29 750

Geluidsisolatie Schiphol fase 2

Nr. 14

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 29 maart 2007

Hierbij bieden wij u het op 16 maart 2007 door ons vastgestelde rapport «Geluidsisolatie Schiphol fase 2. Terugblik 2007» aan.

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

Jhr. mr. W.M. de Brauw,
Secretaris

Vergaderjaar 2006–2007

29 750

Geluidsisolatie Schiphol fase 2

Nr. 15

RAPPORT: TERUGBLIK 2007

Inhoud

1	Over dit onderzoek	5
1.1	De bedoeling van terugblikonderzoeken	5
1.2	Onze aanbevelingen uit 2004	5
1.3	Relevante ontwikkelingen	7
2	Beoordelen gevolgen van beleidswijzigingen	9
2.1	Achtergrond van onze aanbeveling uit 2004	9
2.2	Stand van zaken in 2006	9
3	Aannemers pas contracteren bij voldoende zekerheid over opdracht	11
3.1	Achtergrond van onze aanbeveling uit 2004	11
3.2	Stand van zaken in 2006	11
4	Overige aanbevelingen	13
4.1	Ontwikkelingen overige aanbevelingen uit 2004	13
5	Bestuurlijke reacties en nawoord Algemene Rekenkamer	15
5.1	Reacties van de minister van VenW en de president van Schiphol	15
5.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	15
Bijlage 1	Overzicht aanbevelingen en bestuurlijke reacties oorspronkelijke rapport (2004)	16
Bijlage 2	Gebruikte afkortingen	18
Bijlage 3	Literatuur	19

1 OVER DIT ONDERZOEK

1.1 De bedoeling van terugblikonderzoeken

De onderzoeksrapporten van de Algemene Rekenkamer bevatten standaard een aantal aanbevelingen gericht op de oplossing van problemen die in het onderzoek zijn signaleerd. Ministers zeggen soms naar aanleiding van deze aanbevelingen concrete acties toe, soms ook niet. Wat gebeurt er met de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer en de toezeggingen van bewindspersonen na de publicatie van ons rapport? Hebben onze aanbevelingen opvolging gekregen? Deze vragen willen we graag beantwoorden. Niet alleen omdat de problemen die we signaleren om een oplossing vragen, maar ook omdat we willen beoordelen of onze aanbevelingen aan hun doel beantwoorden: zijn ze concreet genoeg, kunnen de ministeries er iets mee?

In 2004 heeft de Algemene Rekenkamer een systeem opgezet om de effecten van haar aanbevelingen te toetsen. Wij monitoren over een langere periode – zonedig vijf jaar of langer – of ministeries onze aanbevelingen opvolgen en hun toezeggingen nakomen. Wij voeren daarvoor niet alleen gesprekken met ambtenaren, maar steunen ook zoveel mogelijk op de (voortgangs)informatie van de ministeries zelf.

Wij bekijken voor ieder onderzoek afzonderlijk hoe lang wij blijven toetsen en welke aanbevelingen en toezeggingen wij volgen. Dat is ook logisch: sommige aanbevelingen gaan over zaken die jaren nodig hebben om hun beslag te krijgen, andere aanbevelingen kunnen op veel kortere termijn gerealiseerd worden.

In dit rapport presenteren wij de resultaten van de monitoractiviteiten op ons onderzoek *Geluidsisolatie Schiphol fase 2* (Algemene Rekenkamer, 2004).

Bij de presentatie van de terugblikonderzoeken maken wij, conform onze strategie, een onderscheid tussen aanbevelingen die gericht zijn op het verbeteren van het functioneren van de overheid en aanbevelingen die gericht zijn op het presteren van de overheid. Met ons onderzoek naar het functioneren van de overheid leveren we een bijdrage aan een transparante overheid die verantwoording aflegt over wat zij doet. Dit onderzoek is vooral gericht op de bedrijfsvoering van ministeries, op de wijze waarop ministeries zich verantwoorden en toezicht houden en op het rechtmatig handelen van ministeries. Bij ons onderzoek naar het presteren van de overheid vragen we ons af of het beleid van ministeries uitvoerbaar en handhaafbaar is, of de beleidsdoelen bereikt worden en of dat op een doelmatige wijze gebeurt.

Alle aanbevelingen in deze terugblik richten zich op het beter functioneren van de overheid door verbeteringen aan te brengen in de bedrijfsvoering. Dat moet in tweede instantie tot een beter presterende overheid leiden: geluidsisolatie van woningen en andere gebouwen tegen een gunstige prijs voor de opdrachtgever.

1.2 Onze aanbevelingen uit 2004

In 2004 deden wij op verzoek van de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat (VenW) onderzoek naar het woningisolatieproject «Geluidsisolatie Schiphol fase 2» (GIS-2). In het kader van dit project worden

woningen en andere gebouwen in de omgeving van luchthaven Schiphol geïsoleerd tegen geluidhinder van vliegtuigen.

De minister (c.q. de staatssecretaris) van VenW is verantwoordelijk voor het project GIS-2. Schiphol was aanvankelijk (van 1996 tot 1999) belast met de uitvoering. Vanaf 2000 is de uitvoering in handen gekomen van Rijkswaterstaat. Een door Schiphol – en daarna door Rijkswaterstaat – ingehuurd ingenieursbureau maakte isolatieplannen per woning en voerde overleg met bewoners. Daarnaast was dit ingenieursbureau belast met de directievoering en het toezicht op de aannemers onder wier verantwoordelijkheid de geluidwerende voorzieningen werden aangebracht.

Een van de redenen waarom de staatssecretaris van VenW ons in 2004 verzocht om onderzoek te doen naar GIS-2, was dat de geraamde kosten van het isolatieproject in de periode 1995–2003 waren gestegen van € 180 miljoen naar € 396 miljoen. Daarnaast bestonden er twijfels over het rechtmatige en doelmatige verloop van het project. Niet alleen de Tweede Kamer was hierover bezorgd, maar ook de luchtvaartsector. Deze sector is direct belanghebbend, omdat vanuit het principe «de vervuiler betaalt» het merendeel van de kosten van het isolatieproject voor rekening van de luchtvaartmaatschappijen komt.

Uit ons onderzoek kwam naar voren dat het isolatieproject GIS-2 duurder was uitgevallen dan geraamd door een gebrekkige projectaansturing en projectuitvoering, en door de vertragingen die hiervan het gevolg waren.

- De projectaansturing door het Ministerie van VenW liet in de onderzochte periode (1996–2003) te wensen over. Er ontbraken belangrijke sturingsinstrumenten voor een goede projectbeheersing, zoals een vastgesteld en actueel gehouden programma van eisen, een taakstellend budget, een uitvoerbare planning en goede voortgangsrapportages. Daardoor werden op verschillende momenten niet de adequate maatregelen genomen om het isolatieproject binnen de gestelde tijd en het geraamde budget te realiseren.
- De projectuitvoering is onder verantwoordelijkheid van Schiphol en (later) Rijkswaterstaat op onderdelen ondoelmatig verlopen. In de periode dat Rijkswaterstaat verantwoordelijkheid droeg voor GIS-2 is de uitvoering op onderdelen ook onrechtmatig geweest. Er werd gewerkt met onjuiste aannames over de samenstelling van het woningenbestand, de hoeveelheid werk per woning en de benodigde tijd voor overleg met bewoners. Daardoor ondervond het project in diverse stadia vertraging. Verdere vertragingen werden veroorzaakt door diverse beleidswijzigingen die in het project ingepast moeten worden, zoals de mogelijkheid om tegelijk met de geluidsisolatie ook warmte-isolatie aan te brengen.
- De tijdsdruk die op het project kwam te staan door de vertragingen, had onrechtmatige (niet-Europese) aanbestedingen door Rijkswaterstaat tot gevolg. Een ander gevolg was dat aannemers niet op tijd aan het werk konden en schadeclaims indienden. Ook moest er opnieuw over contracten onderhandeld worden, hetgeen leidde tot hogere eenheidsprijzen en toeslagen.

Wij hebben de bewindspersonen van het ministerie van VenW onder meer aanbevolen om in de afrondende fase van GIS-2:

1. de *projectaansturing* te verbeteren door beleidswijzigingen systematisch te beoordelen op mogelijke gevolgen voor de doorlooptijd en de kostenontwikkeling van de uitvoering;
2. de *projectuitvoering* te verbeteren door isolatieopdrachten pas aan te

- besteden op het moment dat de betrokken aannemers voldoende zekerheid hebben over de hoeveelheid werk, zodat ze zonder vertraging aan de slag kunnen gaan;
3. de *aanbesteding* van opdrachten te verbeteren door de eenheidsprijzen bij de aanbesteding én bij de eindafrekeningen kritisch te laten toetsen.

De staatssecretaris van VenW nam in 2004 deze aanbevelingen over. In deze terugblik kijken we hoe het inmiddels met de implementatie van deze aanbevelingen is gesteld. Daarbij hebben we het accent gelegd op de eerste twee aanbevelingen: de verbetering van de projectaansturing door het ministerie (zie hoofdstuk 2) en de verbetering van de projectuitvoering door Rijkswaterstaat (zie hoofdstuk 3 en 4).

In bijlage 1 vindt u een overzicht van al onze aanbevelingen zoals weergegeven in de oorspronkelijke publicatie *Geluidsisolatie Schiphol fase 2*, en de reactie die de bewindspersonen indertijd hebben gegeven.

1.3 Relevante ontwikkelingen

Rijkswaterstaat verantwoordelijk voor afronding GIS-2

Het project GIS-2 nadert inmiddels zijn afronding. De staatssecretaris van VenW heeft in juni 2004 besloten Rijkswaterstaat te belasten met de afronding. Daarbij wordt gewerkt volgens het «ploegbaas-ploegmaatmodel» van Rijkswaterstaat. Hoofdingenieur-directeur van Rijkswaterstaat Noord-Holland is aangewezen als «ploegbaas». Dit houdt in dat hij integrale verantwoordelijkheid draagt voor de goede uitvoering van het project. Hij brengt zijn «ploegmaten» – de disciplines financiën, uitvoering enzovoort – bijeen en stuurt hen aan. Zodra beleidszaken aan de orde zijn is de directeur-generaal Transport en Luchtvaart ploegbaas en zijn de andere partijen ploegmaten.

GIS-2 aangewezen als «groot project»

GIS-2 heeft sinds 2005 de status van «groot project» in de zin van de Procedureregeling grote projecten van de Tweede Kamer. Dat betekent dat de Tweede Kamer elk half jaar van de minister (c.q. staatssecretaris) van het ministerie van VenW een voortgangsrapportage ontvangt met informatie over de kosten, de planning en de belangrijkste risico's van de lopende isolatieprojecten rond Schiphol.

Aantallen nog te isoleren woningen en uiteindelijke kosten

Eind 2006 moesten 418 van de 8 411 woningen en gebouwen nog geïsoleerd worden. De isolatie van deze woningen/gebouwen wordt naar verwachting in 2007 afgerond (Ministerie van VenW, 2005a). De kosten van GIS-2 zijn eind 2006 geraamd op € 374,3 miljoen. Recentere ramingen zijn nog niet beschikbaar. De kosten van de geluidsisolatie worden betaald uit beleidsartikel 36 van de begroting van het ministerie van VenW («Bewaken, waarborgen en verbeteren van kwaliteit leefomgeving»).

GIS-3 van start

Eind 2006 is de uitvoering van een nieuw isolatieproject gestart onder de naam Geluidsisolatie Schiphol fase 3 (GIS-3). In een brief van 31 augustus 2005 heeft de staatssecretaris van VenW de Tweede Kamer geïnformeerd over het besluit om Rijkswaterstaat Directie Noord-Holland ook te belasten met de uitvoering van GIS-3 (Ministerie van VenW, 2005b). De staatssecretaris noemt als reden voor deze keuze onder meer de continuïteit van de uitvoering en de verbeterde werkwijze bij Rijkswaterstaat. De kosten van GIS-3 worden door het Ministerie van VenW geraamd op € 99,3 miljoen (eind 2006).

2 BEOORDELEN GEVOLGEN VAN BELEIDSWIJZIGINGEN

De conclusie van dit terugblikonderzoek is dat de staatssecretaris van VenW al onze aanbevelingen en toezeggingen uit 2004 op één na heeft opgevolgd. De staatssecretaris heeft géén volledig gevolg gegeven aan onze aanbeveling om alle wijzigingen in het beleid van het isolatieproject systematisch te beoordelen op hun mogelijke gevolgen voor de projectopdracht, planning, raming en budget van het project.

Wij komen tot deze conclusie omdat wij op basis van de ons ter beschikking gestelde stukken niet hebben kunnen vaststellen dat de wijzigingen in de in 2006 herziene Regeling geluidwerende voorzieningen (RGV) systematisch zijn doorgerekend op hun eventuele consequenties voor het isolatieproject. Bij een andere beleidswijziging – het Luchthavenindelingsbesluit 2004 – is dat wel gebeurd.

Wij lichten onze conclusie over de (gedeeltelijk) niet opgevolgde aanbeveling toe in dit hoofdstuk. In hoofdstuk 3 en 4 gaan we in op de stand van zaken rond onze overige aanbevelingen uit 2004.

2.1 Achtergrond van onze aanbeveling uit 2004

Wij concludeerden in 2004 dat de projectaansturing vanuit het Ministerie van VenW onvoldoende was. Beleidswijzigingen – zoals het besluit om de opleverdatum van het project te wijzigen, het besluit om ook warmte-isolatie en gedeeltelijke geluidsisolatie van woningen binnen het project te faciliteren en het besluit om de geluidscontouren¹ aan te passen – waren niet systematisch getoetst op hun gevolgen voor de projectopdracht, de planning, de raming en het budget. Die gevolgen waren er echter wel degelijk, omdat nieuwe bestekken en tekeningen door het ingenieursbureau moesten worden gemaakt en nieuw overleg met bewoners en aannemers moest worden gevoerd. Dat kost tijd, geld en menskracht.

Wij hebben daarom in ons onderzoek uit 2004 aanbevolen om beleidswijzigingen in het verdere verloop van GIS-2 systematisch te beoordelen op hun gevolgen voor de projectopdracht, de planning, de raming en het budget. Dat is niet alleen van belang voor de projectbeheersing op het moment zelf; het is ook nodig voor de verantwoording achteraf.

In haar reactie op deze aanbeveling heeft de staatssecretaris van VenW indertijd toegezegd dat beleidswijzigingen binnen GIS-2 voortaan systematisch zouden worden getoetst op gevolgen voor de projectopdracht (scope), de planning, de raming en het budget.

2.2 Stand van zaken in 2006

We hebben geconstateerd dat de scope van het isolatieproject nu door het Ministerie van VenW is vastgelegd. De scope geeft aan wat tot het project behoort en welke kaders en regelingen daarbij gelden. De staatssecretaris van Ven W heeft hiermee invulling gegeven aan onze aanbeveling om de scope helder te omschrijven.

Sedert de afronding van ons onderzoek uit 2004 is er sprake geweest van twee grotere veranderingen in de scope:

- Eind 2004 is besloten dat sommige woningen rond Schiphol niet meer in aanmerking komen voor isolatie, ofschoon eerder met de betreffende bewoners wel al afspraken waren gemaakt over isolatie.

¹ Een geluidscontour is een denkbeeldige lijn rond een gebied waarbinnen woningen aan een bepaalde geluidbelasting onderhevig zijn en dus geïsoleerd moeten worden.

De reden van deze wijziging was dat de staatssecretaris van VenW op grond van het Luchthavenindelingsbesluit 2004 de geluidscontouren had aangepast. Het bestand van te isoleren woningen was daarmee veranderd.

- Op 4 december 2006 is de vernieuwde Regeling geluidwerende voorzieningen in werking getreden. De nieuwe regeling regelt onder andere de kosten van het herstellen van woningen in hun oorspronkelijke toestand. Ook dit betekent een wijziging van de kaders waarbinnen het project uitgevoerd gaat worden.

Bij de wijziging van het Luchthavenindelingsbesluit 2004 is expliciet aandacht geweest voor de gevolgen voor de scope, de tijd en het budget van GIS-2. Uit de ons ter beschikking gestelde stukken blijkt niet dat er een systematische doorrekening van alle wijzigingen in de Regeling geluidwerende voorzieningen (RGV) is uitgevoerd.

Wij concluderen dat onze aanbeveling over het systematisch beoordelen van beleidswijzigingen slechts gedeeltelijk is opgevolgd.

3 AANEMERS PAS CONTRACTEREN BIJ VOLDOENDE ZEKERHEID OVER OPDRACHT

3.1 Achtergrond van onze aanbeveling uit 2004

Wij concludeerden in 2004 dat de uitvoering van GIS-2 op onderdelen ondoelmatig was verlopen. De ondoelmatigheid was erin gelegen dat het Ministerie van VenW (in casu de toenmalige Rijksluchtvaartdienst) en Schiphol onjuiste aannames hadden gedaan over de hoeveelheid werk per woning. In plaats van het geplande seriewerk bleek maatwerk per woning nodig. Omdat het ingenieurswerk daardoor meer tijd kostte dan verwacht, konden aannemers niet conform de planning aan de slag met de uitvoering. De tijdsdruk die hierdoor ontstond, werd versterkt door het besluit van de minister van VenW om het isolatieproject te versnellen vanwege de vervroegde ingebruikname van de vijfde start- en landingsbaan. Tussentijdse projectwijzigingen zoals het besluit om ook warmte-isolatie toe te passen en om gedeeltelijke isolatie in plaats van gehele isolatie van een woning toe te staan, zorgden voor nóg meer vertraging. De tijdsdruk die door de vertragingen op het project kwam te staan, had tot gevolg dat aannemers niet op tijd aan het werk konden en schadeclaims indienden die gehonoreerd moesten worden. Na verder oplopende vertragingen is opnieuw onderhandeld met aannemers over de bouwcontracten.

Het Ministerie van VenW was bij die onderhandelingen in een tijds-klem terechtgekomen, omdat de woningen geïsoleerd moesten zijn vóórdat de vijfde start-en-landingsbaan van Schiphol in gebruik zou worden genomen. De onderhandelingspositie van het ministerie was daardoor zwak. Deze onderhandelingen onder tijdsdruk hebben geresulteerd in hogere eenheidsprijzen en hogere toeslagen.

Wij hebben aanbevolen om bij nieuwe deelprojecten werken pas aan te besteden als er aan de aannemers voldoende zekerheid kan worden geboden over de hoeveelheid werk. Pas dán kan aan aannemers de zekerheid worden geboden over de start van de werkzaamheden.

De staatssecretaris van VenW heeft indertijd in reactie hierop aangegeven dat al vanaf 2003 een verbeterde vorm van aanbesteding werd toegepast. Deze verbeterde vorm van aanbesteding houdt in dat Rijkswaterstaat eerst het ontwerp opstelt, waarna kleine hoeveelheden woningen met een strakke tijdsplanning en een vast budget worden aanbesteed.

3.2 Stand van zaken in 2006

Wij hebben geconstateerd dat de isolatiewerkzaamheden voor nagenoeg alle woningen binnen het project GIS-2 inmiddels zijn aanbesteed.² De verbeterde vorm van aanbesteding heeft ertoe bijgedragen dat aannemers op tijd aan de slag konden. Er werden zodoende geen schadeclaims ingediend voor opgelopen vertragingen. De tijdsdruk op het isolatieproject is bovendien verminderd: na de ingebruikname van de vijfde baan stond Rijkswaterstaat niet langer onder druk om snel tot overeenstemming met aannemers te komen.

² De aanbestedingen voor het isolatieproject GIS-3 moesten in 2006 nog van start gaan.

Op nieuwe contracten wordt bij aanbesteding een expliciete toetsing van de eenheidsprijzen uitgevoerd. De eenheidsprijzen zijn overigens onder de nieuwe contracten van GIS-2 gunstiger voor de opdrachtgever dan onder de contracten van vóór 2004. De nieuwe eenheidsprijzen liggen gemiddeld 30% lager dan de oude eenheidsprijzen.

Conclusie Algemene Rekenkamer

Wij concluderen dat onze aanbeveling over het aanbesteden van opdrachten is opgevolgd.

4 OVERIGE AANBEVELINGEN

4.1 Ontwikkelingen overige aanbevelingen uit 2004

Toetsing van eindafrekeningen

In ons onderzoek uit 2004 deden wij de aanbeveling om de eindafrekeningen die aannemers opstellen na oplevering van een geïsoleerde woning, kritischer door Rijkswaterstaat te laten toetsen.

Al voorafgaand aan dit terugblikonderzoek, namelijk in ons rechtmatigheidsonderzoek over 2005, zijn we nagegaan hoe het inmiddels was gesteld met deze toetsing van eindafrekeningen. We hebben toen vastgesteld dat Rijkswaterstaat inmiddels een goede procedure heeft voor de beoordeling van eindafrekeningen en deze ook toepast (Algemene Rekenkamer, 2006). Rijkswaterstaat beoordeelt of door de aannemer de overeengekomen eenheidsprijzen zijn gebruikt en of de hoeveelheden juist door de aannemer zijn gefactureerd.

Onze meest actuele bevindingen op dit onderwerp, te weten ons oordeel over de eindafrekeningen uit het boekjaar 2006, zullen *niet* in dit terugblikonderzoek aan de orde komen, maar in ons rechtmatigheidsonderzoek over het jaar 2006 (te publiceren in mei 2007).

Op dit moment verschillen Rijkswaterstaat (in casu projectorganisatie Progis) en de betrokken aannemers overigens nog van mening over de vraag hoe de eenheidsprijzen van contracten uit de beginperiode toegepast moeten worden bij de eindafrekeningen. In het jaar 2006 is daarover onderhandeld tussen Rijkswaterstaat en de aannemers. Het bedrag dat «terugverdiend» kan worden door een kritische toets op de eindafrekeningen is daarom nog met veel onzekerheden omgeven.

Beschikbaarheid van voldoende sturingsinstrumenten

Wij hebben in ons onderzoek uit 2004 geconstateerd dat het Rijkswaterstaat ontbrak aan goede sturingsinstrumenten, zoals een vastgesteld en actueel gehouden programma van eisen, een taakstellend budget, een uitvoerbare planning en goede voortgangsrapportages. Hoewel wij indertijd op dit punt geen expliciete aanbeveling hebben geformuleerd, willen wij toch kort stilstaan bij de huidige stand van zaken rond dit probleem.

De staatssecretaris VenW heeft inmiddels een projectdefinitie (scope) voor GIS-2 vastgesteld (zie § 2.1.2). We hebben verder geconstateerd dat er jaarlijks geactualiseerde ramingen worden opgesteld over de verwachte kosten van het project. Ook de informatievoorziening over het project is verbeterd. De directeur-generaal van Rijkswaterstaat wordt door de hoofdingenieur-directeur van Rijkswaterstaat Noord-Holland per kwartaal geïnformeerd over de voortgang van het project en de eventuele wijzigingen in de scope, de planning en raming.

De staatssecretaris van VenW rapporteert voorts elk halfjaar aan de Tweede Kamer over kosten, de planning en de belangrijkste risico's van de lopende isolatieprojecten. Dat gebeurt op grond van de Procedureregeling grote projecten van de Tweede Kamer.

Overigens vragen wij ook aandacht voor een goede informatievoorziening aan de luchtvaartsector over de (financiële) ontwikkelingen in het isolatieproject. Deze sector draagt het merendeel van de kosten van GIS-2.

Conclusies Algemene Rekenkamer

Wij concluderen dat onze aanbevelingen ter zake van de kritische toetsing van de afrekeningen van aannemers zijn opgevolgd. Ook concluderen wij dat het Ministerie van VenW in de periode 2004–2006 nieuwe sturingsinstrumenten heeft ingezet om het GIS-project beter te beheersen.

5 BESTUURLIJKE REACTIES EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

5.1 Reacties van de minister van VenW en de president van Schiphol

De minister van Verkeer en Waterstaat heeft op 6 maart 2007 op het onderzoek gereageerd. De integrale reactie van de minister van VenW staat op www.rekenkamer.nl. De minister is verheugd over de conclusie van de Algemene Rekenkamer dat de vier onderzochte aanbevelingen zijn opgevolgd.

De Algemene Rekenkamer concludeert dat de aanbeveling over het systematisch beoordelen van beleidswijzigingen slechts gedeeltelijk is opgevolgd. De minister onderschrijft deze conclusie niet helemaal. Hij geeft in overweging om deze te nuanceren, aangezien de financiële consequenties van de nieuwe Regeling Geluidwerende Voorzieningen inzichtelijk zijn gemaakt en expliciet zijn voorgelegd aan de bewinds-persoon. Vervolgens zijn zij verwerkt in de projectscope. De stukken waar dit uit blijkt zijn reeds in het bezit van de Algemene Rekenkamer.

De president van Schiphol heeft op 6 maart 2007 op het onderzoek gereageerd. De integrale reactie van de president staat op www.rekenkamer.nl. Hij geeft aan met belangstelling te hebben kennisgenomen van de inhoud. De conclusies van de Algemene Rekenkamer zijn in lijn met de bevindingen van Schiphol en hij heeft dan ook geen aanvullend commentaar.

5.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

De minister geeft ons in overweging de conclusie over de doorrekening van de nieuwe Regeling Geluidwerende Voorzieningen te nuanceren. Wij zijn op basis van de ons reeds ter beschikking gestelde stukken van mening dat deze regeling onvoldoende systematisch is doorgerekend op gevolgen voor tijd en geld. Daarnaast ontbreekt een integrale vastlegging van de financiële en planningsgevolgen.

Wij achten een systematische doorrekening van de gevolgen van projectwijzigingen niet alleen van belang voor de projectbeheersing tijdens de uitvoering, maar ook voor de verantwoording achteraf.

Overzicht aanbevelingen en bestuurlijke reacties oorspronkelijke rapport (2004)

Aanbevelingen	Reactie staatssecretaris van VenW
<i>Projectaansturing</i>	
Indien gekozen wordt voor de rijksoverheid als (publieke) opdrachtgever, zou een uitvoeringsdirectie in plaats van een beleidsdirectie belast moeten worden met de aansturing van de uitvoeringsorganisatie. Wordt gekozen voor een private opdrachtgever, dan zou ook deze partij zakelijk op de prestaties aangesproken moeten worden.	De staatssecretaris kan zich op hoofdlijnen vinden in het beeld dat beleidswijzigingen van majeure invloed zijn geweest op de uitvoering van het project. De consequenties hiervan zijn te laat in beeld gebracht waardoor tijdige stuurmaatregelen achterwege zijn gebleven. Zij neemt alle aanbevelingen over. Ten dele waren deze al ingevoerd. Om de consequenties van beleidsontwikkelingen, zowel in tijd als in geld, op een correcte wijze mee te nemen in het project, heeft de staatssecretaris in juni 2004 besloten dat Rijkswaterstaat voortaan integraal verantwoordelijk is voor GIS-2. De betrokken beleidsdirectie alsmede de Hoofddirectie Financieel-Economische Zaken zullen deel uitmaken van het projectteam.
<i>Ramingen als kostenbeheersinstrument</i>	
Kostenramingen van complexe projecten zouden zo goed mogelijk onderbouwd moeten worden met (geactualiseerde) nacalculaties van eerdere projecten. Onzekerheden en risico's moeten in de ramingen expliciet worden gemaakt.	In 2001 is, als verbeteractie een Project Raming Infrastructuur (PRI-raming) opgesteld gebaseerd op de verkregen inzichten en ervaringen en waarbij tevens een inschatting gemaakt is van risico's en onzekerheden. De zogenaamde PRI-raming wordt jaarlijks opgesteld. De staatssecretaris geeft aan dat zij, naast de al door haar ingezette acties, de aanmerkingen over de manier van ramen ter harte zal nemen. Voor GIS-3 zullen de leerervaringen en nacalculaties uit GIS-2 gebruikt worden.
<i>Beoordelen gevolgen beleidswijzigingen</i>	
Wijzigingen in de projectopdracht zouden volgens een vaste procedure systematisch doorvertaald moeten worden in gevolgen voor de project-scope, de raming, budget en planning ervan. Dat is niet alleen van belang van de projectbeheersing op het moment zelf, maar ook nodig voor de verantwoording achteraf.	De staatssecretaris onderschrijft de conclusie. De aanbevolen maatregelen zijn reeds ingevoerd.
<i>Doelmatigheid aanbestedingen</i>	
Een onderdeel van het werk zou bij projecten als deze pas aanbesteed moeten worden als er voldoende afspraken met bewoners zijn gemaakt. Dan pas kan aan de aannemer voldoende zekerheid geboden worden over de start van de werkzaamheden.	De staatssecretaris onderschrijft de conclusie. De aanbeveling is reeds in 2003 opgevolgd. De les die de staatssecretaris uit GIS-2 heeft geleerd is dat het vroegtijdig afsluiten van grootschalige langdurige contracten bij een dergelijk project nadelen kent. Bij de nieuwe aanbestedingen bij de afronding van GIS-2 heeft zij dan ook al een verbeterde werkwijze bij aanbestedingen doorgevoerd (eerst ontwerp opstellen, dan in kleine hoeveelheden aanbesteden en in strakke tijdsplanning, en maximaal budget bepalen).

Aanbevelingen	Reactie staatssecretaris van VenW
<p>Bij aanbesteding zou de opdrachtgever zich expliciet rekenschap moeten geven van de uitkomsten van de toetsing van de eenheidsprijzen. Dat zou moeten blijken uit het contractdossier. Met het oog op de kostenbeheersing is het wenselijk dat de aannemersbegroting van een woning op een zichtbare wijze wordt getoetst aan de eigen kostenraming (normkosten) en de kostenbegrenswaarde.</p> <p>De naleving van een meerwerkprocedure, waarin aanvullende werkzaamheden worden opgedragen, zou periodiek door een auditafdeling getoetst moeten worden. Dit brengt ook eventuele knelpunten in de uitvoering aan het licht.</p>	<p>De staatssecretaris is van mening dat door de ontstane vertragingen het noodzakelijk was om contractonderhandelingen met de aannemers te voeren. Op dat moment werkte, volgens de staatssecretaris, de economie dusdanig in het voordeel van de particuliere markt dat het moeilijk was om de bestaande contracten in (voor de Staat) gunstige zin te wijzigen, hetgeen mede heeft geleid tot kostenverhoging.</p> <p>De staatssecretaris deelt de mening van de Algemene Rekenkamer dat de tijdsdruk een hoofdrol heeft gespeeld bij de overwegingen om in 2002 het meerwerk niet opnieuw aan te besteden. Een ander aspect bij deze keuze was volgens de staatssecretaris het grote risico dat openbare aanbesteding op dat moment tot hogere prijzen zou hebben geleid. Bij de afwikkeling van de eindafrekeningen vindt reeds een uitgebreide nacalculatie plaats.</p>
<i>Rechtmatigheid financieel beheer</i>	
<p>Indien zou worden gekozen voor een aangepaste Regeling geluidwerende voorzieningen met meer ruimte voor door bewoners aangedragen wensvoorzieningen, dienen tijdig voldoende waarborgen voor het verzekeren van de rechtmatigheid te worden gecreëerd.</p>	<p>De staatssecretaris constateert dat het onderzoek van de Algemene Rekenkamer uitwijst dat het financieel beheer, na een periode waarin het onvoldoende was, aanmerkelijk is verbeterd. De staatssecretaris en haar voorgangers hebben daartoe diverse verbeteracties doorgevoerd, zoals de organisatorische verbeteringen in het primair proces bij Progis (begin 2002), aanbrenge van functiescheidingen bij opzichters (2002), verbetering van het incassobeleid (2003) en het realiseren van een procedure ter beheersing van het proces van eindafrekeningen (juni 2004).</p>

Gebruikte afkortingen

GIS	Geluidsisolatie Schiphol
PRI	Project Ramingen Infrastructuur
Progis	Projectorganisatie Geluidsisolatie Schiphol
RGV	Regeling geluidwerende voorzieningen
VenW	(Ministerie van) Verkeer en Waterstaat

Literatuur

Algemene Rekenkamer (2004). *Geluidsisolatie Schiphol fase 2*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 750, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2006). *Rapport bij het jaarverslag 2005 van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 550 XII, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Ministerie van VenW (2005a). *Geluidsisolatie Schiphol (GIS); Voortgangsrapportage conform procedureregeling grote projecten, 2e halfjaar 2005*. Den Haag: Sdu.

Ministerie van VenW (2005). *Toekomst van de nationale luchthaven*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, nr. 103. Den Haag: Sdu.