

Utrecht, 6 juni 2013
Ronald van der Mark
Mark Hecker
Chantal Inia
Anna Lambrechtse



Berenschot

PROJECT MAINPORT- ONTWIKKELING ROTTERDAM

Tussentijdse evaluatie voortgang en uitvoering



Project Mainport- ontwikkeling Rotterdam

TUSSENTIJDSE
EVALUATIE
VOORTGANG EN
UITVOERING

Ronald van der Mark
Mark Hecker
Chantal Inia
Anna Lambrechtse

Utrecht, 6 juni 2013

Inhoud

Toelichting op de tussentijdse evaluatie	6
Aanleiding	6
Doel- en vraagstelling	6
Aanpak van het onderzoek	6
Leeswijzer	6
Context Project Mainportontwikkeling Rotterdam	7
1.1 Aanleiding en doelstelling PMR	7
1.2 Historische schets	8
1.3 Overzicht van de projecten en de betrokken partijen	9
1.4 Overzicht van de financiële middelen	10
Beheersmodel en projectorganisatie Project Mainportontwikkeling Rotterdam	13
2.1 Beheersmodel	13
2.2 Inrichting van de projectorganisatie	16
2.3 Projectorganisaties op uitvoerend niveau	19
2.4 Ervaringen met het beheersmodel en de projectorganisatie	21
2.5 Bevindingen over het beheersmodel en de projectorganisatie	25
Risicobeheersing Project Mainportontwikkeling Rotterdam	27
3.1 Inrichting risicomangement	28
3.2 Risicomangement bij het Rijk	29
3.3 Toezicht en coördinatie door het Rijk op risicomangement bij deelprojecten	30
3.4 Inrichting risicomangement bij deelprojecten	32
3.5 Risicobeheersing in de praktijk	35
3.6 Bevindingen over risicobeheersing	37
Voortgang Project Mainportontwikkeling Rotterdam	39
4.1 Stand van zaken deelproject Landaanwinning (inclusief natuurcompensatie en luchtkwaliteit) ...	39
4.2 Stand van zaken deelproject 750 hectare	45
4.3 Stand van zaken deelproject BRG	47
4.4 Resterende rijksrisico's	50
4.5 Bevindingen over de voortgang van de deelprojecten	51
Analyse en bevindingen over Project Mainportontwikkeling Rotterdam	53
5.1 Vooraf: een bijzonder project binnen een bijzondere context	54
5.2 Functioneren projectorganisatie	54
5.3 Beheersing van risico's	57
5.4 Voortgang van de realisatie	58
5.5 Conclusie	60
Bijlagen	63

Toelichting op de tussentijdse evaluatie

AANLEIDING

Het Project Mainportontwikkeling Rotterdam (hierna PMR) valt onder de regeling Grote Projecten. In lijn met deze regeling is de Tweede Kamer sinds de start van het project in 2006 halfjaarlijks geïnformeerd door de minister van IenM over de voortgang van PMR. In februari 2012 is met de Tweede Kamer afgesproken over te gaan naar een jaarlijkse voortgangsrapportage.

Op basis van de laatste voortgangsrapportage van september 2012 concludeert de minister van IenM dat het gehele PMR goed op koers ligt en het aantal risico's gestaag afneemt. De minister heeft voorgesteld in 2013 een tussentijdse evaluatie uit te voeren op de voortgang en uitvoering van het project zoals ook voorzien in de PKB PMR. Met het voorliggend rapport wordt aan deze toezegging voldaan.

DOEL- EN VRAAGSTELLING

Doel van de tussentijdse evaluatie is het informeren van de Tweede Kamer over de voortgang en uitvoering van de PKB PMR. Mede op basis van de tussentijdse evaluatie kan met de Tweede Kamer bekeken worden waar de komende jaren de accenten in de coördinatie door het Rijk gelegd moeten worden en bepaald worden of de status van Groot Project gehandhaafd moet blijven.

Om dit te kunnen bepalen is de tussentijdse evaluatie zodanig ingericht, dat deze voldoet aan de eisen van een eindevaluatie van een groot project zoals vastgesteld in Artikel 16 van de Regeling Grote Projecten. De onderzoeksvragen zijn nader uitgewerkt in het evaluatiekader (zie bijlage 1). In bijlage 2 zijn in een tabel de eisen die de Regeling Grote Projecten stelt

aan een eindevaluatie opgenomen. Per eis worden de bevindingen uit de tussentijdse evaluatie weergegeven.

De evaluatie heeft betrekking op de periode 2006 tot en met december 2012. Daar waar relevant, wordt de meest actuele stand van zaken (april 2013) weergegeven.

AANPAK VAN HET ONDERZOEK

De tussentijdse evaluatie is uitgevoerd door adviesbureau Berenschot, in opdracht van het ministerie van IenM in de verantwoordelijkheid van projectministerie. In de begeleiding van het onderzoek is het coördinatieoverleg PMR betrokken, waarin vertegenwoordigd zijn het ministerie van Economische Zaken, de provincie Zuid-Holland, gemeente Rotterdam, het Havenbedrijf Rotterdam, Rijkswaterstaat en de directoraten-generaal Bereikbaarheid en Ruimte en Water van het ministerie van IenM.

Voor de uitvoering van het onderzoek zijn de relevante projectdocumentatie en voortgangsrapportages bestudeerd en zijn 23 gesprekken gevoerd met betrokken partijen (zie bijlage 3).

LEESWIJZER

In hoofdstuk 1 wordt de context en historische achtergrond van PMR beschreven en volgt een toelichting op de verschillende deelprojecten en de financiering daarvan. In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de projectorganisatie en de wijze waarop de samenwerking en coördinatie zijn ingericht. Hoofdstuk 3 beschrijft de uitgangspunten en afspraken rondom risicobeheersing en geeft weer hoe deze in de praktijk hebben uitgedaagd. De feitelijke voortgang van PMR wordt beschreven in hoofdstuk 4. In de slotanalyse in hoofdstuk 5 zijn de belangrijkste bevindingen en conclusies uitgewerkt.

In het bijlageboek is een projectenscan opgenomen. In de projectenscan is de voortgang uitgewerkt van de drie deelprojecten en uitvoeringsprojecten die daar onder vallen.

Hoofdstuk 1

CONTEXT PROJECT MAINPORTONTWIKKELING ROTTERDAM

.....



Beeldmateriaal: Havenbedrijf Rotterdam N.V., Projectorganisatie Maasvlakte 2

1.1 AANLEIDING EN DOELSTELLING PMR

De Rotterdamse haven is een van de grootste havens ter wereld. In de afgelopen decennia is de haven fors gegroeid en is het bestaande havengebied nagenoeg vol komen te zitten. Om verder te kunnen blijven groeien en internationaal te concurreren, was een uitbreiding van het bestaande havengebied nodig. Reeds in de jaren negentig werd de noodzaak van de aanleg van een Tweede Maasvlakte voorzien.

De eerste plannen voor de uitbreiding ontstonden in die tijd. Vanaf het begin was het plan om naast een uitbreiding van de haven ook de kwaliteit van de leefomgeving in de Regio Rijnmond te verbeteren. Het project kreeg daarom een dubbeldoelstelling onder de naam Project Mainportontwikkeling Rotter-

dam (hierna PMR). Deze dubbeldoelstelling bestaat uit twee samenhangende doelstellingen:

1. Het versterken van de Mainport Rotterdam door het ruimtekort voor haven- en industriële activiteiten in het Rotterdamse Havengebied op te lossen.
2. Het tegelijkertijd kwalitatief verbeteren van de leefomgeving in de regio Rijnmond.

De ruimtelijke voorwaarden voor PMR zijn neergelegd in de PKB PMR 2006. PMR is door de Tweede Kamer aangemerkt als een van de 'grote projecten' en valt onder de 'Regeling Grote Projecten'. Reden voor deze status is dat PMR een omvangrijk project betreft met een grote invloed op de toekomstige economische structuur van Nederland en de kwaliteit van wonen en verblijven. Daarnaast speelt het project zich af tegen de achtergrond van een groot aantal maatschappelijke ontwikkelingen en beleidsterreinen: economie, ruimtegebruik, verkeer en vervoer, natuur en milieu, en kust en zee¹⁾.

Conform de Regeling Grote Projecten is de Tweede Kamer, vanaf de start in 2006, halfjaarlijks geïnformeerd door middel van voortgangsrapportages. In februari 2012 is, gelet op de afnemende risico's, besloten de voortgangsrapportages terug te brengen naar eenmaal per jaar.

1.2 HISTORISCHE SCHETS

Het besluitvormingsproces voor PMR begint in 1997 met een projectbeslissing. Het kabinet geeft in de beslissing aan dat er uitbreidingsruimte gevonden moet worden voor de Rotterdamse haven en dat de kwaliteit van de leefomgeving rond de haven moet verbeteren. Hiermee is de in PMR verwerkte dubbeldoelstelling (zowel havenontwikkeling als verbetering van de leefbaarheid) geboren.

In 1998 volgt een startnotitie voor de Planologische Kernbeslissing (PKB). In september 2003 publiceert het kabinet het laatste deel van de PKB. In dit deel is onder meer het principebesluit voor de aanleg van de Tweede Maasvlakte vastgelegd, inclusief alle eisen en voorwaarden waaraan de landaanwinning moet voldoen. In een procedure bij de Raad van State worden 19 beroepsschriften ingediend, waarvan er een aantal gegrond wordt verklaard. De Raad van State besluit dat de PKB nietig wordt verklaard, waarna een herstelprocedure wordt opgestart. Eind november 2006 wordt de herstelde PKB vastgesteld door de Staten Generaal. In de herstelde PKB zijn de concrete beleidsbeslissingen geschrapt en zijn de door de Raad van State geconstateerde onvolkomenheden aangepast.

1) Startnotitie PKB+

Tussen 2004 en 2006 hebben de PMR-partners de bestuursovereenkomst PMR en de daarop gebaseerde uitwerkingsovereenkomsten (UWO's) per deelproject ondertekend. Deze documenten beschrijven de rolverdeling, verantwoordelijkheden en financiële bijdragen van de verschillende projectpartners. Ook zijn in de bijlage van de UWO's per deelproject toetsbare criteria opgenomen, die bindend zijn voor de uitvoering. Vanaf 2006 komt PMR in uitvoering. Dit moment vormt ook het startpunt van deze evaluatie.

In bijlage 4 is een uitgebreid chronologisch procesverloop te vinden.

1.3 OVERZICHT VAN DE PROJECTEN EN DE BETROKKEN PARTIJEN

Om invulling te geven aan de dubbeldoelstelling van PMR, zijn drie deelprojecten geformuleerd. Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (voorheen: Verkeer en Waterstaat) is verantwoordelijk voor de coördinatie van PMR als geheel.

Middels een zogenaamd bijdragemodel zijn overeenkomsten gesloten met de partijen die verantwoordelijk zijn voor de realisatie van de drie deelprojecten. Het bijdragemodel houdt in dat deze partijen een bepaald deelproject voor eigen rekening en risico realiseren. Het Rijk levert hiervoor een eenmalige (financiële) bijdrage.

Hieronder volgt een korte toelichting op de drie deelprojecten.

1. Landaanwinning inclusief natuurcompensatie (Landaanwinning)

De landaanwinning betreft de uitbreiding van de Rotterdamse haven met 2000 hectare, door de realisatie van een nieuw stuk land in zee (ook wel de Tweede Maasvlakte). De landaanwinning omvat de realisatie van de buitencontour (zeewering en strand), de zandpannenkoek en de infrastructuur, waaronder wegen, spoor en havenbassins.

Tevens omvat dit deelproject de compensatie van de schade die door de aanleg en het gebruik van de landaanwinning ontstaat aan beschermde natuur. Dit wordt gerealiseerd door middel van de instelling van een bodembeschermingsgebied Voordelta en rustgebieden en de realisatie van duincompensatie in het Spanjaardsduin.

Het Havenbedrijf Rotterdam is, voor eigen rekening en risico, verantwoordelijk voor de landaanwinning. Het Rijk is verantwoordelijk voor de realisatie, het beheer en het onderhoud van de natuurcompensatie. Rijkswaterstaat is verantwoordelijk voor de uitvoering van de natuurcompensatie.

In aanvulling op de landaanwinning en de natuurcompensatie is in 2008 een overeenkomst luchtkwaliteit gesloten tussen het Rijk, het Havenbedrijf Rotterdam, de gemeente Rotterdam en de (rijks)havenmeester van Rotterdam. Deze

overeenkomst heeft als doel te voorkomen dat bepaalde knelpunten in de luchtkwaliteit optreden. In de overeenkomst zijn afspraken gemaakt over te treffen bron- en effectmaatregelen.

2. 750 hectare natuur- en recreatiegebied (750 ha)

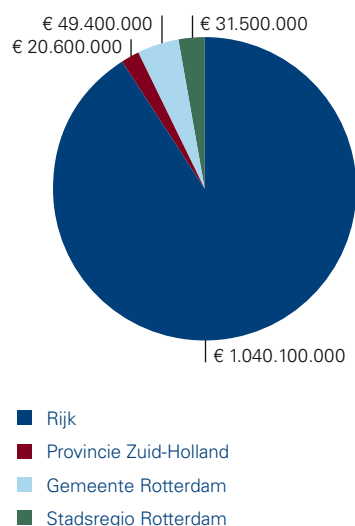
Om de leefbaarheidsdoelstelling te realiseren wordt 750 hectare nieuw natuur- en recreatiegebied rondom Rotterdam (Rijnmond-regio) aangelegd. De Provincie Zuid-Holland coördineert het deelproject en is tevens eindverantwoordelijk. Er komen drie nieuwe gebieden en een groene verbinding. De uitvoeringsverantwoordelijkheid is als volgt verdeeld:

- Buitenland van Rhoon, door de Provincie Zuid-Holland (600 ha).
- Schiezone en Vlinderstrik, door de gemeente Rotterdam (150 ha).
- Aanleg van een Groene Verbinding, door de stadsregio Rotterdam.

3. Bestaand Rotterdams Gebied (BRG):

Dit deelproject betreft een serie projecten om het bestaande havengebied beter te benutten en de kwaliteit van de leefomgeving in de Regio Rijnmond te verbeteren. Enkele voorbeelden van leefbaarheidsprojecten zijn maatregelen om de geluidsoverlast van de Calandspoorbrug terug te dringen, het plaatsen van geluidsschermen langs de A20 en spoorwegen, de aanleg van kleine buurtparken aan de Maas en de herinrichting van de Landtong Rozenburg. De gemeente Rotterdam coördineert het deelproject als geheel en is eindverantwoordelijk.

Overheidsuitgaven totaal Prijspeil 2012



FIGUUR 1 Totaaloverzicht overheidskosten PMR

1.4 OVERZICHT VAN DE FINANCIËLE MIDDELEN

PMR kost de gezamenlijk betrokken overheden (Rijk en regio) voor de drie deelprojecten in totaal ruim 1,1 miljard euro (prijspeil 2012). Verreweg het grootste deel van de overheidsbijdrage komt voor rekening van het Rijk (ruim 90%, zie figuur 1). Deze gelden zijn grotendeels afkomstig uit het Infrastructuurfonds van het Ministerie van IenM. Het overige deel van de overheids gelden wordt gefinancierd door de Provincie Zuid-Holland, de gemeente Rotterdam en de Stadsregio Rotterdam. Het Havenbedrijf Rotterdam draagt aan het deelproject Landaanwinning ruim twee miljard euro bij.

Het grootste deel (73%) van de totale overheidsinvesteringen is bestemd voor de landaanwinning inclusief natuurcompensatie, in totaal 840 miljoen euro, zie figuur 2. Voor BRG is 95,6 mil-

joen euro beschikbaar (8,4% van het budget) en voor 750 hectare natuur- en recreatiegebied, 206 miljoen euro (18% van het budget).

Landaanwinning, inclusief natuurcompensatie en luchtkwaliteit

In het project Landaanwinning wordt gewerkt met een bijdrage-model. Het Rijk heeft een eenmalige bijdrage van 726 miljoen euro geleverd, verdeeld over twee jaar²⁾. De bijdrage van het Rijk wordt door middel van superdividend door het Havenbedrijf Rotterdam terugbetaald. Het Havenbedrijf Rotterdam betaalt de overige kosten, geraamd op circa 2,3 miljard euro³⁾. Meevallers of tegenvallers zijn volgens het bijdragemodel voor rekening van het Havenbedrijf Rotterdam.

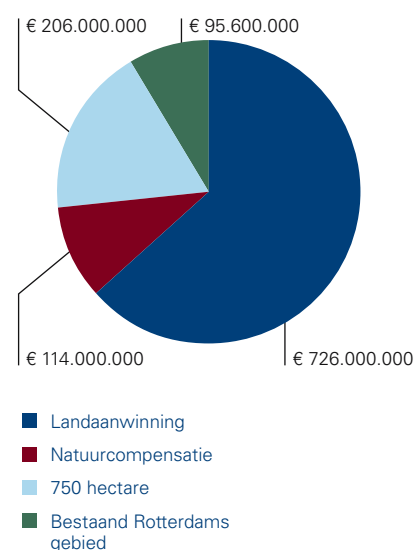
De natuurcompensatie heeft als onderdeel van het deelproject Landaanwinning een apart projectbudget. De natuurcompensatie bedraagt in totaal 114 miljoen euro (prijspeil 2012) en wordt volledig gefinancierd door het Rijk. Eventuele planschade door de realisatie van de natuurcompensatie wordt tot een afgesproken maximum doorberekend aan het Havenbedrijf Rotterdam.

De kosten voor het onderdeel luchtkwaliteit zijn niet vastomlijnd. In de overeenkomst luchtkwaliteit is afgesproken dat alle betrokken partijen maatregelen treffen om de luchtkwaliteit te verbeteren. Deze maatregelen zijn voor eigen rekening en risico van de verantwoordelijke partij. Wanneer aanvullende maatregelen nodig zijn, wordt overlegd tussen de partijen om te bepalen wie de extra maatregelen (en de kosten daarvan) op zich neemt.

In onderstaande tabel zijn de totale kosten voor het deelproject landaanwinning zichtbaar gemaakt en uitgesplitst naar de landaanwinning en de natuurcompensatie.

	RIJK	HAVENBEDRIJF ROTTERDAM	TOTAAL
Landaanwinning	€ 726.000.000	+/- € 2.300.000.000	3.026.000.000
Natuurcompensatie	€ 114.000.000		€ 114.000.000

Overheidsuitgaven PMR Prijspeil 2012



FIGUUR 2 overzicht uitgaven per deelproject

2) 363 miljoen euro in 2011 en 363 miljoen euro in 2012
3) Volgens de Basisrapportage PMR 2005.

Deelproject 750 ha natuur- en recreatiegebied

Voor de realisatie van het deelproject 750 ha is in totaal 206,1 miljoen euro beschikbaar (prijspeil 2012). Het Rijk draagt 162,1 miljoen euro bij, de provincie Zuid-Holland en de gemeente Rotterdam betalen elk 11 miljoen euro en de Stadsregio betaalt 21,9 miljoen euro.

Voor het uitvoeringsproject Buitenland van Rhoon als geheel is 138,6 miljoen euro beschikbaar (prijspeil 2012). Voor de uitvoeringsprojecten Vlinderstrik en Schiezone bedraagt dit 36,0 miljoen euro. Het uitvoeringsproject De Groene Verbinding, dat in zijn geheel wordt gefinancierd door het Rijk, is in totaal 31,4 miljoen euro beschikbaar.

Indien bij de drie uitvoeringsprojecten sprake is van meerkosten worden deze betaald door de voor de deelproject verantwoordelijke partij.

In onderstaande tabel zijn de totale kosten voor het deelproject 750 ha zichtbaar gemaakt.

	RIJK	PROVINCIE ZUID-HOLLAND	GEMEENTE ROTTERDAM	STADSREGIO ROTTERDAM	TOTAAL
750 ha	€ 162.100.000	€ 11.000.000	€ 11.000.000	€ 21.900.000	€ 206.000.000

Bestaand Rotterdams Gebied

Het projectbudget voor het deelproject Bestaand Rotterdams Gebied bedraagt in totaal 95,6 miljoen euro (prijspeil 2012). Het Rijk draagt 38 miljoen euro bij aan het deelproject, de provincie en de stadsregio investeren beiden 9,6 miljoen euro. De Gemeente Rotterdam investeert 38,4 miljoen euro.

De bijdrage van het Rijk aan het deelproject BRG ligt vast voor de hele periode. Indien er sprake is van meerkosten worden deze betaald door de voor de uitvoering verantwoordelijke partijen.

Onderdeel van BRG is een aantal intensiveringsprojecten, die bijdragen aan een intensiever gebruik van het bestaande havengebied. Het budget voor deze intensiveringsprojecten is onbekend, deze worden volledig gefinancierd door het Havenbedrijf Rotterdam.

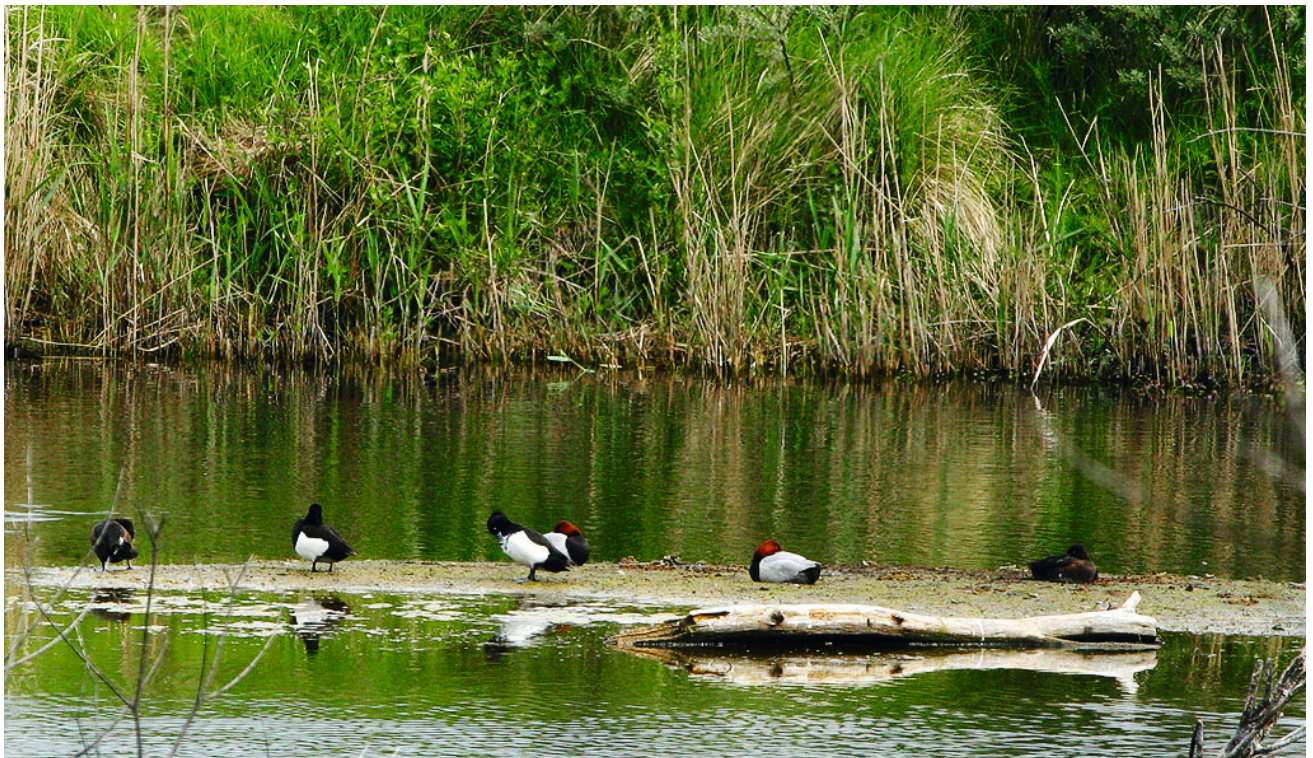
In onderstaande tabel zijn de totale kosten voor het deelproject BRG zichtbaar gemaakt.

	RIJK	PROVINCIE ZUID-HOLLAND	GEMEENTE ROTTERDAM	STADSREGIO ROTTERDAM	TOTAAL
BRG	€ 38.000.000	€ 9.600.000	€ 38.400.000	€ 9.600.000	€ 95.600.000

Hoofdstuk 2

BEHEERSMODEL EN PROJECTORGANISATIE PROJECT MAINPORTONTWIKKELING ROTTERDAM

.....



2.1 BEHEERSMODEL

2.1.1 Bijdragemodel

Voor de invulling van de projectbeheersing is gekozen voor een zogenaamd bijdragemodel. Het bijdragemodel impliceert dat de uitvoeringsverantwoordelijkheden zijn belegd bij die partijen die het primaire belang hebben bij de uitvoering en tevens het beste geëquipeerd zijn om de projectbeheersing (scope, tijd en geld) en risico's te kunnen beïnvloeden. Door het Rijk is er bestuurlijke medewerking toegezegd. Er is geen sprake van expliciet opdrachtgeverschap vanuit het Rijk.

Uitzondering hierop is de natuurcompensatie waarvoor het Rijk zelf uitvoeringsverantwoordelijk is.

Het Havenbedrijf Rotterdam, de provincie Zuid-Holland en de gemeente Rotterdam zijn respectievelijk verantwoordelijk voor de aanleg van de Tweede Maasvlakte, de ontwikkeling van 750 hectare natuur- en recreatiegebied en de uitvoering van het deelproject Bestaand Rotterdams Gebied. Conform de afspraken dragen deze uitvoerende partijen de risico's die aan de uitvoering van deze deelprojecten zijn verbonden. Het Rijk staat op relatief grote afstand van de uitvoering en stelt de uitvoerende partijen conditionerend (door middel van een rijksbijdrage en uitvoeringsafspraken) in staat de uitvoering ter hand te nemen. Het Rijk heeft bij de uitvoering alleen een sturende rol en verantwoordelijkheid bij de natuurcompensatie.

2.1.2 Rijksverantwoordelijkheid

Binnen het Rijk zijn in PMR vijf rollen te onderscheiden.

1. De Minister van IenM is coördinerend minister voor het project PMR richting de Tweede Kamer. Deze verantwoordelijkheid omvat de informatievoorziening aan de Tweede Kamer, het zorgdragen voor interdepartementale besluitvorming, de coördinatie van de vervolgpcedures, planning en risico's en de communicatie over het project als geheel.
2. Het ministerie van IenM is het vakdepartement voor de deelprojecten Landaanwinning en BRG. Het ministerie van EZ is vakdepartement voor het deelproject 750 ha. De vakdepartementen zijn primair verantwoordelijk voor het toezicht houden op de uitvoering van de hen betreffende deelproject(en), het beheer van het rijksbudget, zicht houden op de rijksrisico's en indien nodig het treffen van beheers- en bijsturingsmaatregelen.
3. De natuurcompensatie wordt voor rekening en risico van het Rijk gerealiseerd. Het ministerie van IenM is hier, in samenwerking met het ministerie van EZ, het uitvoerend departement voor. Deze rol en verantwoordelijkheid zijn belegd bij Rijkswaterstaat.
4. De departementen van IenM en EZ hebben hun verantwoordelijkheid als Bevoegd Gezag. Vanuit deze rol wordt getoetst of in de uitvoering de relevante wet- en regelgeving in acht wordt genomen.
5. Tot slot is het Rijk contractpartij bij de Uitwerkingsovereenkomsten en de overeenkomst Lucht.

Uit dit overzicht blijkt dat de rollen van het ministerie van IenM cumuleren. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de realisatie van de natuurcompensatie. De rollen van coördinerend minister (met sterke aandacht voor de interfaces en kritisch tijdpad), eerstverantwoordelijke vakminister (procesbeheersing en inhoudelijke

realisatie) en uitvoerder (productbeheersing) komen bij dit deelproject bij het Ministerie van IenM bijeen.

Het ministerie van Financiën is aandeelhouder van Havenbedrijf Rotterdam. De verantwoordelijkheden van het ministerie van IenM als coördinerend departement en het ministerie van Financiën als aandeelhouder van het Havenbedrijf zijn nadrukkelijk gescheiden. Het ministerie van Financiën maakt slechts beperkt onderdeel uit van de projectstructuur en het beheersmodel. De afspraken tussen de ministeries van IenM, Financiën en EZ zijn vastgelegd in een samenwerkingsakkoord (september 2006).

2.1.3 Uitvoeringsafspraken: bestuursakkoord en uitwerkingsovereenkomsten

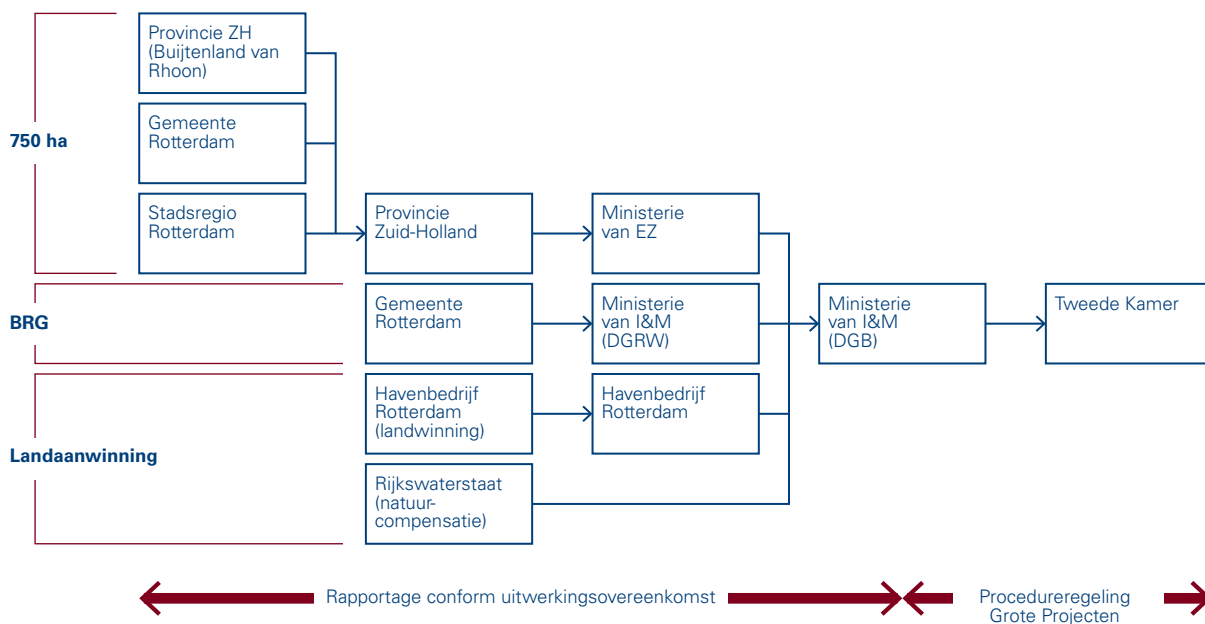
Het Rijk, het Havenbedrijf Rotterdam, gemeente Rotterdam, Stadsregio Rotterdam en de provincie Zuid-Holland hebben hun taakverdeling en afspraken voor de ontwikkeling van de PMR-deelprojecten vastgelegd in het Bestuursakkoord (25 juni 2004) en Uitwerkingsovereenkomsten (UWO's) per deelproject (2 september 2005). De PKB PMR vormt het ruimtelijk kader hiervoor.

De bestuursovereenkomst bevat bindende afspraken tussen de partijen over de hoofdlijnen van de te realiseren deelprojecten. Deze afspraken gaan in op de verdeling van uitvoeringsverantwoordelijkheden, het financieringsarrangement, de uitvoeringsorganisatie, monitoring en evaluatie. In de UWO's per deelproject hebben de betrokken partijen concrete afspraken gemaakt over de financiering en de wijze van uitvoering. In de bijlage van de UWO's is een toetskader opgenomen met daarin de bindende en toetsbare criteria waaraan het deelproject inhoudelijk moet voldoen.

De wijze waarop voor elk deelproject invulling is gegeven aan de toetsbare criteria verschilt. Het toetskader van het deelproject Landaanwinning wordt gekenmerkt door 'harde criteria'. Het gaat hier bijvoorbeeld over de maximale omvang van het netto uitgeefbaar haven- en industrieterrein of eisen aan het veiligheidsniveau van de zeekering. Het toetskader van het deelproject 750 ha bevat een mix van zowel 'harde' als meer 'zachte' criteria. Bij harde criteria gaat het bijvoorbeeld om de kwantificering van de omvang van de te realiseren gebieden (hectares). Bij de zachte criteria gaat het om criteria die moeilijk via (wettelijke) randvoorwaarden kwantificeerbaar zijn. Zo moet elk uitvoeringsproject voor een deel worden ingericht als 'recreatief uitloopgebied' of moet een gebied het karakter van een landgoederenzone bevorderen. Voor het deelproject BRG zijn in de UWO zogenaamde rijksdoelen geformuleerd. Elk van de vier geformuleerde rijksdoelen geeft middels een aantal projecten een impuls aan de leefbaarheid of de intensiviteit van de haven in het bestaand Rotterdams gebied. De gemeente Rotterdam heeft echter de vrijheid wijzigingen aan te brengen in die projecten met dien verstande dat de wijziging niet leidt tot substantiële vertraging of een daling van de bijdrage aan de rijksdoelen.

2.1.4 Rapportage, monitoring en evaluatie

Het Rijk ziet bij de uitvoering van de deelprojecten toe op de naleving van de scope zoals beschreven in de PKB, UWO's en de daarop gebaseerde toetskaders. Halfjaarlijks en sinds 2011 jaarlijks, wordt er in het kader van de Regeling Grote Projecten door de uitvoerende partijen gerapporteerd over de voortgang aan het ministerie van IenM. In de bestuursovereenkomst is vastgelegd op welke wijze de rapportage, monitoring en evaluatie van PMR plaats dient te vinden. Onderstaand figuur geeft de rapportagestructuur weer.



FIGUUR 3 rapportagestructuur

De voor de uitvoering verantwoordelijke partijen informeren de Minister van IenM volgens de geldende richtlijn voor 'rapportage over Grote Projecten aan de Tweede Kamer'. Dit gebeurt in de vorm van voortgangsrapportages. De voortgangsrapportages bevatten informatie over de inhoudelijke voortgang, financiële stand van zaken, de rijksrisico's en bijsturing/wijziging van voornoemde onderdelen. De voor de uitvoering van BRG en 750ha verantwoordelijke partijen zijn, conform de UWO, verplicht om ten minste jaarlijks een verklaring van een onafhankelijke accountant te verstrekken.

2.2 INRICHTING VAN DE PROJECTORGANISATIE

Conform het bijdragemodel zijn de uitvoerende partijen zelf verantwoordelijk voor de wijze waarop zij hun projectorganisaties inrichten. Het Rijk ziet vanuit haar verschillende rollen toe op de uitvoering en naleving van de planning, financiën en de scope zoals beschreven in de PKB en UWO.

Om invulling te geven aan deze coördinerende verantwoordelijkheid is op rijksniveau een projectorganisatie ingericht, die is vastgelegd in het Beheersmodel PMR. Hieronder gaan we kort in op de wijze waarop deze projectorganisatie is vormgegeven.

2.2.1 Projectorganisatie Rijk

Vanaf 1997 (projectbeslissing PMR) tot 2008 was binnen het ministerie van IenM een aparte projectorganisatie PMR ingericht. Een belangrijke taak van het Rijk was de voorbereiding en begeleiding van de noodzakelijke procedures, waaronder de totstandkoming van de PKB, bestuursovereenkomsten en vergunning- en ontheffingsaanvragen. De centrale projectorganisatie bestond op het piekmoment uit zo'n 30 personen.

Nadat in 2008 de belangrijkste procedures doorlopen waren en het project overging in de uitvoeringsfase, is de projectorganisatie opgeheven. De resterende coördinerende taken zijn overgeheveld naar de lijnorganisatie binnen het ministerie van IenM. De huidige projectcoördinatie medewerkers dienen als aanspreekpunt voor alle PMR-partners en zijn verantwoordelijk voor de PMR-brede communicatie en projectbeheersing (o.a. voortgangsrapportages, audits, monitoring, begeleiden coördinatieoverleg).

2.2.2 Overleg- en coördinatie Rijk en uitvoerende partijen

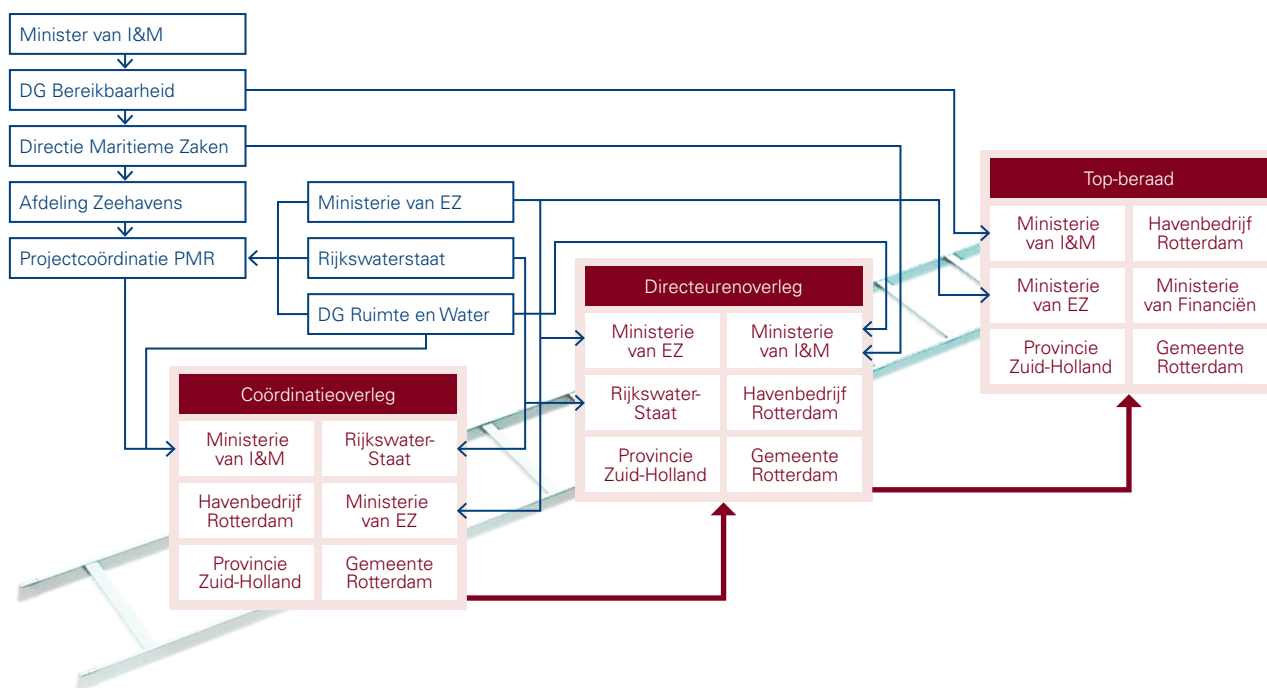
Het bijdragemodel impliceert dat er goede afstemming moet zijn binnen het Rijk en tussen het Rijk en de uitvoerende partijen. Ten behoeve van de onderlinge afstemming en coördinatie zijn verschillende overleggremia actief.

In het *coördinatieoverleg* zijn op ambtelijk niveau de verantwoordelijke ministeries (IenM, en EZ) en Rijkswaterstaat vertegenwoordigd, alsmede de projecttrekkers van de uitvoerende partijen voor de deelprojecten (provincie Zuid-Holland, Havenbedrijf Rotterdam, gemeente Rotterdam). Het coördinatieoverleg komt eens in de zes weken bijeen en bewaakt de voortgang en bespreekt de planning, risico's en eventuele knelpunten.

In het *directeurenoverleg* zijn de verantwoordelijke ministeries (IenM, en EZ), Rijkswaterstaat en uitvoerende organisaties van de deelprojecten vertegenwoordigd op directieniveau. Dit overleg is gericht op blijvende betrokkenheid van het management bij de voortgang en actualiteiten van PMR. Tevens vindt, indien nodig, besluitvorming plaats over (ernstige) knelpunten die in het coördinatieoverleg niet opgelost konden worden. Het directeurenoverleg komt gemiddeld twee tot drie keer per jaar bijeen.

Tot slot is er het *TOP-beraad* waarin de DG's, lid van de Raad van Bestuur en directeuren van de betrokken ministeries en uitvoerende partijen bijeenkomen, onder leiding van de verantwoordelijk Directeur-Generaal van IenM. Dit overleg fungeert als escalatieoverleg en komt alleen bijeen wanneer zich knelpunten voordoen in het directeurenoverleg.

In de volgende afbeelding is de projectorganisatie schematisch weergegeven.



FIGUUR 4. Projectorganisatie PMR

2.2.3 Overleg maatschappelijke organisaties

Tijdens de gehele voorbereiding en uitvoering van PMR is er met veel maatschappelijke organisaties overleg gevoerd en zijn er diverse convenanten afgesloten.

Voor de landaanwinning is tijdens de ontwerpfase een open dialoog met betrokken partijen gevoerd. Partijen kregen op verschillende momenten gelegenheid hun belangen te behartigen, standpunten toe te lichten en voorstellen te doen voor (het verbeteren van) de plannen. Deze vorm van continue samenspraak is en wordt na de ontwerpfase ook voortgezet in de fase van aanleg, inrichting en exploitatie.

Ook in de voorbereiding en uitvoering van het deelproject 750ha is er intensief overleg met (buur)gemeenten en diverse maatschappelijke organisaties. Daarnaast zijn er diverse rondetafelgesprekken en inloopmiddagen georganiseerd om bewoners van het gebied en andere belangstellenden de gelegenheid te geven vragen te stellen en suggesties te doen.

In het kader van de besluitvorming over de Tweede Maasvlakte is er door het Havenbedrijf Rotterdam een 20-tal convenanten afgesloten met onder andere milieu- en natuurorganisaties, brancheorganisaties en bedrijven op de eerste en tweede Maasvlakte. Het convenant 'Visie en vertrouwen', is hier een voorbeeld van.

In mei 2008 hebben vier milieuorganisaties en twee koepelorganisaties van het bedrijfsleven⁴⁾, de ministeries van IenM en EZ, de provincie Zuid-Holland, de gemeente Rotterdam, de Stadsregio Rotterdam en het Havenbedrijf Rotterdam het convenant Visie en Vertrouwen ondertekend. Dit convenant heeft als doel om middels een afsprakenkader, gezamenlijk de vinger aan de pols te houden bij de naleving van alle bij PMR gemaakte afspraken. Het convenant moet specifiek waarborgen dat in de uitvoering het evenwicht tussen economie en leefbaarheid (de dubbeldoelstelling) goed bewaard blijft. De afspraken zijn gemaakt voor een periode van 25 jaar.

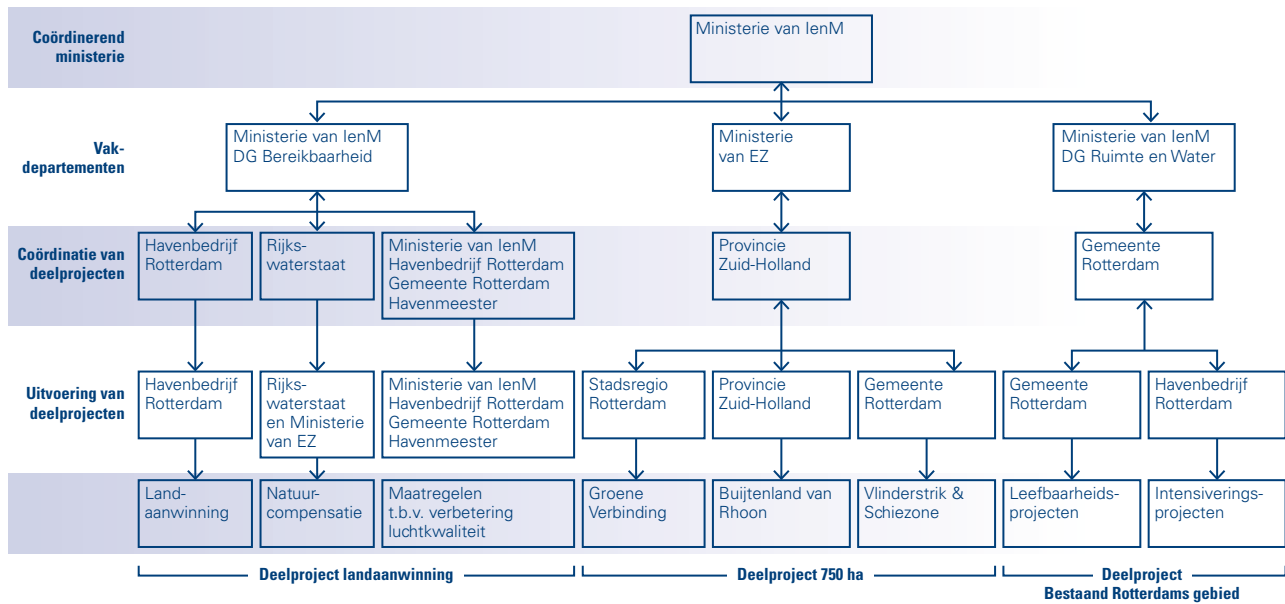
Onder leiding van een onafhankelijk voorzitter bespreken de organisaties sinds 2010 de voortgang van het project en de gemaakte afspraken in de zogenaamde Tafel van Borging. De jaarlijkse evaluatie van de voortgang, opgesteld door de Milieudienst Rijnmond, vormt hiervoor een belangrijke basis. De belangenorganisaties kunnen via de Tafel van Borging advies uitbrengen aan de uitvoerende partijen over eventuele aanpassing van afspraken en maatregelen. De Tafel van Borging komt jaarlijks tweemaal bijeen.

2.3 PROJECTORGANISATIES OP UITVOEREND NIVEAU

Conform het bijdragemodel en de beschreven verantwoordelijkheidsverdeling zijn de uitvoerende partijen zelf verantwoordelijk voor de wijze waarop zij hun projectorganisaties inrichten. Het Ministerie van IenM heeft voor de landaanwinning en BRG de verantwoordelijkheid als vakdepartement, het ministerie van EZ is vakdepartement voor 750 ha. Voor de natuurcompensatie is Rijkswaterstaat de uitvoeringsorganisatie.

Hieronder gaan we per deelproject kort in op de wijze waarop invulling is gegeven aan de uitvoeringsorganisaties. In onderstaande afbeelding is dit schematisch weergegeven. In bijlage 5 is in detail uitgewerkt hoe de projectorganisaties voor de deelprojecten landaanwinning (inclusief natuurcompensatie en luchtkwaliteit), 750 ha en BRG zijn ingericht.

4) de Zuid-Hollandse Milieufederatie, Natuurmonumenten, het Zuid-Hollands Landschap, de Stichting Duinbehoud, Deltalinqs, VNO-NCW.



FIGUUR 5 Uitvoeringsorganisaties op deelprojectniveau

Landaanwinning

De landaanwinning wordt voor rekening en risico van het Havenbedrijf Rotterdam gerealiseerd. Binnen het Havenbedrijf is een aparte projectorganisatie ingericht onder leiding van een projectdirecteur. Gemiddeld werk(t)en ca. 70 personen aan het project. De projectorganisatie van het Havenbedrijf Rotterdam heeft in 2004 een accreditatie verkregen voor de Prince2-systematiek.

De besluitvorming door de directie van het Havenbedrijf Rotterdam is buiten de lijn geplaatst in een separate projectboard Maasvlakte II. Dit betekent dat de directeuren van het Havenbedrijf Rotterdam buiten de reguliere directievergaderingen, de besluiten aangaande PMR nemen. De daadwerkelijke realisatie van de landaanwinning is aanbesteed en gegund aan verschillende aannemers(combinaties).

Het ministerie van IenM is vakdepartement voor de landaanwinning. Deze taak wordt uitgevoerd door Rijkswaterstaat. Er zijn diverse overlevormen tussen het Havenbedrijf Rotterdam en Rijkswaterstaat, waarvan hier twee worden toegelicht. Het eerste overleg is bedoeld voor de uitwisseling van de stand van zaken en ontwikkelingen tussen het Havenbedrijf Rotterdam en Rijkswaterstaat vanuit haar rol als Bevoegd Gezag. Het tweede overleg is de toetsgroep landaanwinning, welke is belast met de formele inhoudelijke en technische beoordeling van de onderdelen van de landaanwinning die door het Havenbedrijf Rotterdam worden opgeleverd. Dit overleg toetst of de ontwerpen en uitvoering (inhoudelijk) voldoen aan de criteria uit het toetskader en is met name gericht op de zeewering, aangezien deze in 2023 in beheer wordt overgedragen aan het Rijk.

Natuurcompensatie

Het ministerie van IenM is, samen met het ministerie van EZ, verantwoordelijk voor de uitvoering van de natuurcompensatie. De uitvoering van de natuurcompensatie en monitoring van de compensatieopgave is belegd bij Rijkswaterstaat. Binnen RWS werken in totaal circa vijftien mensen (parttime) aan het project. Het ministerie van IenM is vakdepartement.

Luchtkwaliteit

In de overeenkomst Luchtkwaliteit is vastgelegd dat het Rijk, het Havenbedrijf Rotterdam, de gemeente Rotterdam en de (rijks)havenmeester van Rotterdam gezamenlijk bijdragen aan de invoering en handhaving van de maatregelen. Elke partij draagt zelf de kosten die zij maakt voor het uitvoeren van de overeenkomst. Aan de hand van effectprognoses vindt er periodiek overleg plaats tussen de partijen over eventuele extra maatregelen of aanpassing van de maatregelen.

750 ha

De Provincie Zuid-Holland is verantwoordelijk voor het deelproject 750 ha. Voor de daadwerkelijke uitvoering van de projecten zijn de provincie Zuid-Holland (Buitenland van Rhoon), de gemeente Rotterdam (Vlinderstrik en Schiezone) en de Stadsregio Rotterdam (Groene Verbinding) eindverantwoordelijk. Er is frequent contact tussen de provincie en de overige uitvoerende partijen en circa vijf maal per jaar worden er door de provincie programmabijeenkomsten georganiseerd voor alle projectleiders. Het ministerie van EZ is vakdepartement. Er is regelmatig overleg tussen EZ en de provincie Zuid-Holland over de voortgang, inrichting en risico's van de geplande 750 ha.

Bestaand Rotterdams Gebied

De gemeente Rotterdam is verantwoordelijk voor de coördinatie van de uitvoering van het deelproject BRG als geheel. Onderdelen van het deelproject (specifieke uitvoeringsprojecten) zijn gedelegeerd naar andere instanties, zoals (deel)gemeenten, de provincie Zuid-Holland en het Havenbedrijf Rotterdam. Het ministerie van IenM is vakdepartement. Voor de onderlinge samenwerking tussen de bij BRG betrokken organisaties fungeert een directeurenoverleg.

2.4 ERVARINGEN MET HET BEHEERSMODEL EN DE PROJECTORGANISATIE

Het bijdragemodel is logisch en passend bij de opgave

Het bijdragemodel is volgens de respondenten een logische keuze geweest, omdat de uitvoering vooral regionaal plaatsvindt. Er zijn bij het project één provincie, één gemeente en één havenbedrijf primair belanghebbend. Met het bijdragemodel is de verantwoordelijkheid voor de uitvoering belegd bij die partijen die het grootste belang hebben en bovendien het meest geschikt zijn om het deelproject uit te voeren. In de praktijk heeft het bijdragemodel volgens alle respon-

denten goed gewerkt. De rollen en verantwoordelijkheden zijn helder belegd en passend bij ieders belangen en bevoegdheden.

De onderlinge samenwerking tussen de betrokken partijen wordt in het algemeen als positief beoordeeld. Er is een gedeeld commitment om het project gezamenlijk op een goede manier af te ronden. Verschillen in inzicht worden niet (direct) via de formele lijnen uitgespeeld, maar zoveel mogelijk in goed overleg opgelost. 'Als we elkaar de tent uitvechten komen we er niet.' De onderlinge verhoudingen zijn goed.

Afspraken in bestuursovereenkomst en UWO's adequaat

Aan de basis van de samenwerking liggen volgens alle respondenten goede afspraken middels de PKB, de bestuursovereenkomst en de UWO's. Volgens de uitvoerende partijen zijn de gemaakte afspraken en toetsingscriteria in de UWO's helder. De UWO's zijn een goed richtsnoer en bieden tegelijkertijd voldoende ruimte om naar eigen inzicht (en rekening en risico) uitvoering te geven aan de deelprojecten. Volgens de rijkspartijen bieden de UWO's voldoende handvat om de uitvoering adequaat te monitoren en indien nodig de uitvoerende partijen aan te spreken.

Projectcoördinatie IenM naar tevredenheid partners

De uitvoerende partijen zijn tevreden over de wijze waarop het ministerie van IenM haar coördinerende rol invult. Naast de voortgangsrapportages, zorgt het ministerie van IenM ervoor dat via het coördinatieoverleg partijen onderling informatie uitwisselen en elkaar kunnen aanspreken op voortgang en resultaat. Ook worden via het ministerie van IenM de contacten met de politiek goed onderhouden. De relatief lichte inzet van het ministerie wordt passend gevonden bij de gemaakte afspraken en de uitvoeringsfase waarin PMR zich bevindt.

Het coördinatieoverleg wordt door de respondenten gezien als een zinvol en constructief overleg. De projectpartners houden elkaar in het overleg scherp op de voortgang en spreken elkaar aan op het al dan niet nakomen van afspraken. Binnen het overleg overheerst de collectieve verantwoordelijkheid voor het totaal boven de individuele belangen. Het overleg is volgens de respondenten een goed instrument om de integraliteit in het dossier PMR te bewaken en de balans tussen economie en leefbaarheid in evenwicht te houden.

Het directeurenoverleg en het TOP-beraad zijn in de eerste jaren regelmatig bijeen geweest en hebben een belangrijke functie gehad in de onderlinge samenwerking en afstemming tussen de partijen. Van de escalatiemogelijkheden via het directeurenoverleg en het TOP-beraad wordt de laatste jaren niet tot nauwelijks meer gebruik gemaakt. Partijen weten elkaar gemakkelijk te vinden en eventuele verschillen in opvatting worden doorgaans direct en in goed onderling overleg besproken. Het directeurenoverleg fungeert volgens de respondenten in de praktijk vooral als voortgangsoverleg, waarbij de stand van zaken wordt uitgewisseld en overlegd wordt of op bepaalde dossiers extra inspanning nodig is. Bovendien

zitten de risico's op dit moment vooral op deelprojectniveau. De beheersing van de uitvoeringsrisico's is primair een verantwoordelijkheid van de voor de uitvoering verantwoordelijke partijen van de afzonderlijke deelprojecten en afstemming op PMR-niveau is volgens de respondenten daarom minder aan de orde.

De voortgangsrapportages aan de Tweede Kamer worden op dit moment benut als een logisch moment voor het ministerie van IenM om de coördinerende taak uit te voeren en het gesprek met de voor de deelprojecten verantwoordelijke partijen aan te gaan over de voortgang van de deelprojecten. De rapportageverplichting werkt volgens sommige respondenten dan ook als een belangrijke katalysator voor alle partijen om met elkaar het gesprek aan te gaan over de voortgang en mogelijke risico's. Andere respondenten geven aan dat deze verplichte rapportages in de praktijk leiden tot een (onnodig) hoge werklast in verhouding tot de beperkte omvang van sommige projecten. Dit geldt met name voor de BRG-projecten. Ook merken sommige respondenten op dat het informatiegehalte van de voortgangsrapportages sterk afneemt, nu de projecten steeds verder in de uitvoering zitten en grote risicovolle projecten inmiddels zijn afgerond.

Een coördinerende taak door het Rijk blijft, ook nu de uitvoering vordert, volgens de meeste respondenten echter gewenst. Nu de realisatie van de Tweede Maasvlakte als grootste project nagenoeg gereed is, blijft het belangrijk om ook de andere deelprojecten op een goede manier af te ronden zoals afgesproken.

Uitvoering deelprojecten verloopt goed

De projectorganisatie van het Havenbedrijf Rotterdam voor de landaanwinning is volgens de betrokken respondenten zwaar en degelijk opgetuigd. Zowel op het proces als op de inhoud (kwaliteit en risico's) is strak gestuurd. Kenmerkend volgens de respondenten is de zeer snelle en eenduidige besluitvorming. Er is gedurende het gehele project gewerkt met een Masterplan en Business Case. Op basis hiervan konden nieuwe beslissingen snel en effectief getoetst worden. De besluitvorming van de directie van het Havenbedrijf Rotterdam middels de separate projectboard was daarbij een belangrijk voordeel. Ook was volgens de respondenten de juiste inhoudelijke expertise in de projectorganisatie goed geborgd. Goede inhoudelijke kennis was cruciaal om zicht te houden op de kwaliteit en voortgang van de uitvoering door de aannemer en om snel te kunnen schakelen wanneer nodig. De toetsoverleggen tussen het Havenbedrijf Rotterdam en Rijkswaterstaat worden door beide partijen als constructief beoordeeld. Rijkswaterstaat was nauw betrokken bij het proces van het Havenbedrijf Rotterdam en had goed zicht op de inhoudelijke (technische) uitwerking van de onderdelen van de landaanwinning. Ook was er volgens de respondenten sprake van een goede 'chemie' tussen Rijkswaterstaat en het Havenbedrijf Rotterdam.

Rijkswaterstaat is verantwoordelijk voor de realisatie van de natuurcompensatie. Voor het Havenbedrijf Rotterdam was de aanpak en het proces van Rijkswaterstaat aanvankelijk ondoorgrondelijk en ondoorzichtig, met name bij de realisatie van de Voordelta. Volgens sommige respondenten heeft dit in het begin tot de

nodige discussies geleid, met name omdat het Havenbedrijf Rotterdam (in de toekomst) voor de vergunningverlening voor de Tweede Maasvlakte afhankelijk is van de mate waarin de natuurcompensatie is geregeld. Inmiddels is de onderlinge samenwerking en afstemming tussen Rijkswaterstaat en het Havenbedrijf Rotterdam volgens beide partijen soepel. Rondom de realisatie van de natuurcompensatie wordt regelmatig en constructief overleg gevoerd.

Het Rijk, het Havenbedrijf Rotterdam, de gemeente Rotterdam en de (rijks) havenmeester van Rotterdam zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de invoering en handhaving van de maatregelen luchtkwaliteit. Tot op heden is deze gezamenlijke aanpak naar tevredenheid verlopen en hebben zich geen problemen voorgedaan. Alle afgesproken maatregelen zijn inmiddels vastgesteld.

Voor het deelproject 750 ha is de Provincie Zuid-Holland eindverantwoordelijk. Dit houdt onder andere in dat de provincie zorg draagt voor het financieel beheer en voor de opzet van de inhoud van de projectbeheersstructuur. De respondenten geven aan dat deze coördinerende rol van provincie Zuid-Holland efficiënt werkt: de provincie bewaakt de inhoudelijke en procesmatige kaders van het deelproject en zorgt dat de uitvoeringspartijen tijdig informatie aanleveren.

Dit is volgens respondenten ook nodig: naar verloop van tijd schuilt het gevaar dat de uitvoeringsprojecten zich conformeren naar de procedures van hun eigen organisatie en verdwijnt de PMR procedure naar de achtergrond. Het is volgens de respondenten daarom goed dat er één partij is die het geheel coördineert.

Voor BRG is de coördinatie belegd bij medewerkers van de gemeente Rotterdam. De coördinatoren hebben doorgaans weinig contact met de trekkers van de uitvoeringsprojecten. De samenhang wordt op een hoog abstractieniveau bewaakt via voortgangsrapportages. Deze 'lichte' vorm van coördinatie is volgens de respondenten voldoende.

Tafel van borging

De Tafel van Borging is volgens de meeste respondenten een goede waarborg om ervoor te zorgen dat de economische doelen en leefbaarheidsdoelstellingen in evenwicht worden gerealiseerd. Nog sterker, het wordt door de leden benoemd als een succesvoorbeeld van samenwerking tussen overheden en maatschappelijke organisaties. Enkele overheden geven aan dat de Tafel van Borging in de praktijk (impliciet) zorgt voor een stok achter de deur en daarmee een extra waarborg is voor de voortgang van de 750 ha- en BRG-projecten.

De respondenten zijn zeer tevreden over de kwaliteit van de voortgangsinformatie van de Milieudienst Rijnmond. De leden zijn tevens positief over de ambtelijke voorbereiding van de halfjaarlijkse bijeenkomsten. Met name vanuit de milieuorganisaties wordt de kanttekening gemaakt dat de scopebewaking van de Tafel van Borging (Tweede Maasvlakte) soms als te strak wordt ervaren. Ook andere ontwikkelingen in het havengebied raken aan de Tweede Maasvlakte (bij-

voorbeeld kolencentrales op Maasvlakte 1), maar die vallen buiten de scope van PMR en dus buiten de bespreking van de Tafel van Borging. Een suggestie van de milieuorganisaties is om in de Tafel van Borging het gesprek breder te voeren dan alleen de Tweede Maasvlakte.

2.5 BEVINDINGEN OVER HET BEHEERSMODEL EN DE PROJECTORGANISATIE

Op basis van de feiten en ervaringen van de respondenten komen wij tot de volgende bevindingen.

Wij stellen vast dat het bijdragemodel in de praktijk succesvol is gebleken. Doordat er gewerkt is met een vaste bijdrage, zijn de financiële risico's voor het Rijk beperkt. De uitvoerende partijen zijn voor eigen rekening en risico verantwoordelijk voor de uitvoering. Cruciaal daarbij is dat de partijen die een primair belang hebben bij de realisatie van PMR, ook gedreven zijn om een goede voortgang te boeken. Een gevaar van het bijdragemodel is dat er een 'ieder voor zich' gevoel ontstaat. Wij hebben echter de indruk dat dit niet het geval is. Er is bij alle partijen en specifiek het Havenbedrijf Rotterdam een sterke overtuiging dat de landaanwinning niet mogelijk is zonder de realisatie van de 750 ha en BRG. De betrokken partijen voelen een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het slagen van PMR als totaal en spreken elkaar ook aan op de gemaakte afspraken.

Aan de voorkant van het proces zijn met de PKB, bestuursovereenkomst en UWO's duidelijke en toetsbare afspraken gemaakt. In de bijlagen van de UWO's is naar ons oordeel scherp vastgelegd wat moet (toetsbare criteria) en welke ruimte er is voor de uitvoerende partijen om naar eigen inzicht in te vullen. De gemaakte afspraken zijn grotendeels SMART geformuleerd en toetsbaar en maken duidelijk waar een ieder op aanspreekbaar is.

De verschillende rollen van het Rijk bij de deelprojecten zijn op papier ingewikkeld en soms cumulatief (ministeries hebben verschillende rollen in een deelproject). Dit geldt met name voor de natuurcompensatie, waarvoor het ministerie van IenM zowel coördinerend ministerie, vakdepartement en uitvoeringsverantwoordelijk is. Het ministerie van EZ is Bevoegd Gezag en mede verantwoordelijk voor de uitvoering van de natuurcompensatie. In de praktijk blijkt dit echter nauwelijks tot problemen of discussie te hebben geleid.

Het bijdragemodel impliceert een coördinerende taak van het Rijk op 'afstand'. Het Rijk heeft niet de bevoegdheid in te grijpen, zolang de uitvoerende partij conform de gemaakte afspraken handelt. Richting politiek en maatschappij is het Rijk verantwoordelijk voor het slagen van het gehele PMR. Wanneer partijen zich niet aan de gemaakte afspraken houden, kan het Rijk ingrijpen. De coördinatie vanuit het Rijk wordt ingevuld door middel van de voortgangsrapportages, audits en het coördinatieoverleg. Zolang het project goed verloopt, is dat volgens

ons ook voldoende. De voortgangsrapportages en audits zijn naar ons oordeel wel een zwaar middel voor de BRG-projecten. Deze leiden bij deze relatief kleine projecten tot een onevenredige administratieve werklast.

De coördinerende taak van het ministerie van IenM is de laatste jaren afgebouwd. Omdat inmiddels het merendeel van de risicovolle projecten in uitvoering of afgerond is, is deze lichte vorm van coördinatie naar onze inschatting logisch en voldoende. Een zekere vorm van coördinatie op de voortgang en de dubbeldoelstelling blijft ons inziens nodig. Voor de toekomst moet ervoor gewaakt worden dat de coördinerende rol teveel opgaat in de 'going concern' en de betrokkenheid van de top van alle bij PMR betrokken organisaties afneemt. Het risico daarvan is dat de druk vanuit de ministeries van IenM en EZ en de uitvoeringsorganisaties op de verdere voortgang verdwijnt, met name voor 750 ha en BRG.

De beoordeling van de projectorganisaties van de verschillende deelprojecten valt buiten de scope van deze evaluatie. Ten aanzien van de rol van het Rijk bij de verschillende deelprojecten, valt ons op dat de rol van de vakdepartementen bij de landaanwinning en 750 ha steviger wordt ingevuld dan bij BRG. Bij BRG is de rol van het vakdepartement IenM meer op afstand. Wij vinden dit, gelet op het type uitvoeringsprojecten (relatief klein, in overleg aan te passen) ook logisch en beschouwen dit niet als een risico.

PMR kent een lange voorbereidingstijd, waarbij in het voortraject veel overleg is gevoerd met belanghebbende partijen en er diverse convenanten zijn afgesloten. Zowel in de voorbereiding als in de uitvoering van de deelprojecten zijn er tal van overleggen, waarbij maatschappelijke organisaties, burgers en andere belanghebbenden hun standpunten kunnen toelichten en voorstellen kunnen doen. Door middel van een open dialoog is en wordt er stevig geïnvesteerd in een breed draagvlak.

Wij constateren dat het convenant Visie en Vertrouwen een goed voorbeeld is, van de wijze waarop de samenwerking met de belangenorganisaties voortgezet is in de uitvoeringsfase. Op deze manier wordt er op een effectieve manier voor gezorgd dat de betrokken overheden, het Havenbedrijf Rotterdam en de belangenorganisaties elkaar in de uitvoeringsfase vasthouden en blijvend aanspreken op de onderlinge afspraken (balans tussen economie en leefbaarheid). De suggestie van sommige respondenten om de scope van de Tafel van Borging te verbreden van PMR naar het totale havengebied, achten wij niet verstandig. De Tafel van Borging zal naar onze verwachting dan teveel een breed platform worden van alle actualiteiten en ontwikkelingen in het Havengebied. Als voornaamste risico zien wij dat de Tafel van Borging daarmee zijn focus verliest en de afspraken over PMR naar de achtergrond verdwijnen. Bovendien zijn in de Tafel van Borging niet alle partijen betrokken die ook een belang hebben bij het totale havengebied.

Hoofdstuk 3

RISICOBEBEERSING PROJECT MAINPORTONTWIKKELING ROTTERDAM

.....



In dit hoofdstuk worden de uitgangspunten en afspraken rondom risicobeheersing beschreven en weergegeven hoe deze in de praktijk hebben uitgedaakt. Er wordt gekeken naar hoe de beheersing van risico's bij PMR als geheel is vormgegeven en hoe dit per deelproject is georganiseerd en in de praktijk functioneert. De daadwerkelijke inhoudelijke beschrijving van de risico's per deelproject is opgenomen in hoofdstuk 4.

3.1 INRICHTING RISICOMANAGEMENT

Onderdeel van het beheersmodel van PMR⁵⁾ is de borging van een adequate beheersing van risico's. Een risico wordt gedefinieerd als een gebeurtenis, die kan leiden tot een niet (volledig) bereiken van één of meer van de doelstellingen van het project. Het belang van risicobeheersing neemt toe bij grote complexe projecten als PMR met een lange looptijd en waar grote bedragen mee zijn gemoeid en onzekerheden een rol spelen. Specifiek voor de identificatie en beheersing van risico's is er door de projectorganisatie een risicomanagementplan⁶⁾ opgesteld en tussentijds geactualiseerd. Bij het opzetten en inrichten van het risicomanagementproces is rekening gehouden met de leerervaringen Grote Projecten⁷⁾ en het opgestelde toetsingskader van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten⁸⁾.

Om het project binnen de vastgestelde scope, met de beschikbare financiële middelen en binnen de gestelde termijnen uit te voeren is het voor het projectmanagement van belang inzicht te hebben in de risico's die ertoe kunnen leiden dat het project duurder wordt (financiën) en/of vertraging oploopt (tijd) en/of een politiek/bestuurlijk/maatschappelijk gebrek aan acceptatie kent (imago). Ook voor de controlerende taak van de Tweede Kamer is inzicht in risico's en de potentiële financiële gevolgen hiervan essentieel.

Conform de Regeling Grote Projecten wordt de Tweede Kamer periodiek geïnformeerd over de aan de uitvoering verbonden risico's en hun potentiële financiële gevolgen. Zowel bij de start van het project, als bij de periodieke voortgangsrapportages is er aandacht voor het integraal rapporteren van (rijks)risico's en bijbehorende beheersmaatregelen. In de voortgangsrapportages is standaard als onderdeel van de projectbeheersing een risicoparagraaf opgenomen met hierin een opsomming van de belangrijkste geïdentificeerde (rest)risico's met betrekking tot de doelen en taken van het Rijk bij de realisatie van PMR.

Het risicomanagement volgt de sturingsfilosofie en de verdeling van verantwoordelijkheden conform het beheermodel. De uitvoeringsverantwoordelijkheid van de deelprojecten ligt bij de regionale partners die de deelprojecten voor eigen rekening en risico uitvoeren. Hierbij zijn ook bindende afspraken gemaakt over de risicoverdeling. Uitgangspunt van de afspraken is dat de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van deelprojecten bij die partij ligt die daartoe het beste in staat is en de risico's het meest adequaat kan beheersen. Gezien deze sturingsfilosofie zijn de (financiële) risico's voor het Rijk, vergeleken met grote projecten waarbij het Rijk de directe opdrachtgever is, beperkt.

Ten aanzien van de rollen en verantwoordelijkheden op het gebied van risicomanagement wordt een onderscheid gemaakt tussen:

5) Beheermodel PMR, versie december 2012, IenM/BSK-2012/239154.

6) Risicomanagementplan PMR, versie mei 2012, IenM/BSK-2012/48298.

7) Leerervaringen Grote Projecten, 25 augustus 2003, HKW/UP 2003/4914.

8) Onderzoek naar infrastructuurprojecten, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 283, nrs. 5–6.

1. Risicomanagement bij het Rijk.
2. Toezicht en coördinatie van het Rijk op het risicomanagement bij deelprojecten.
3. Risicomanagement bij de afzonderlijke deelprojecten.

3.2 RISICOMANAGEMENT BIJ HET RIJK

Risico's waarvoor het Rijk primair verantwoordelijk is gesteld, middels de Bestuursovereenkomst of een UWO, worden rijksrisico's genoemd. Het Rijk draagt alle gevolgen indien het risico optreedt. Er zijn ook risico's waarvoor een uitvoerende partij (anders dan het Rijk) primair verantwoordelijk is gesteld. Indien een dergelijk risico optreedt, zal de uitvoerende partij al het mogelijke (en redelijke) moeten ondernemen om opgetreden schade te herstellen. Het Rijk kan hiervan echter ook hinder ondervinden. Alle restrisico's voor het Rijk voortkomend uit de uitvoering van deelprojecten (een zogenaamd 'afgeleid restrisico'), worden meegenomen in het risicoprofiel van het Rijk.

Risicomanagement wordt gevormd door het continue proces van proactief identificeren, kwantificeren en beheersen van risico's die de doelstellingen van het project mogelijk bedreigen. De binnen het Ministerie van IenM gangbare methode van risicomanagement en de borging van het beheer van de risico's, is ook leidend voor PMR. De rijksrisico's binnen het deelproject 750 ha wordt door EZ op een vergelijkbare wijze gemanaged.

De risico's worden als volgt gecategoriseerd:

- Financiële risico's: dit betreffen alle risico's die een effect hebben op de rijksbegroting.
- Planningsrisico's: dit betreffen alle risico's die er toe kunnen leiden dat de gestelde planningshorizon van 2021 niet gehaald worden.
- Imagerisico's: dit betreffen alle risico's die een effect hebben op de publieke opinie en maatschappelijke acceptatie.

Zowel voor de risico's van het Rijk als voor de drie deelprojecten afzonderlijk zijn er risicoprofielen. Bij de borging van het beheer van risico's staat het ontwikkelen en beheren van een risicodossier centraal. In het risicodossier wordt een betrouwbaar, actueel en volledig mogelijk beeld gegeven van de risico's. Het risicodossier wordt als 'rode draad' in het gehele risicomanagementproces gebruikt. In het risicodossier PMR zijn de volgende vier risico's opgenomen:

- Alle risico's met betrekking tot de natuurlijke ontwikkeling van de gerealiseerde Natuurcompensatie (primaire verantwoordelijkheid Rijk).

- Alle (rest-)risico's van het Rijk met betrekking tot het deelproject Landaanwinning en het deelproject Bestaand Rotterdams Gebied. Het ministerie van EZ heeft als vakdepartement een zelfde verantwoordelijkheid voor de (rest-) risico's van het Rijk met betrekking tot het deelproject 750 hectare.
- Alle deelproject overstijgende raakvlakrisico's tussen de deelprojecten.
- Alle risico's met betrekking tot de integrale planning om de haalbaarheid van relevante mijlpalen te kunnen bepalen.

De belangrijkste geïdentificeerde risico's in het risicodossier hebben betrekking op de doelen en taken van het Rijk bij de realisatie van PMR. De keuze hoe met deze risico's wordt omgegaan (accepteren, beheersen of overdragen) wordt bepaald door de omvang van het risico. De beheersstrategie is erop gericht om de kans op het optreden van een risico en/of de gevolgen ervan te verlagen tot een acceptabel niveau.

Het risicodossier van PMR bestaat in essentie uit een Excel-lijst. Een risico kan gesignaleerd worden door iedere betrokkene bij PMR. Wijzigingen in het risicodossier worden echter alleen doorgevoerd door de bij het Rijk aangestelde risicomanager. Dit om de consistentie van het dossier te waarborgen. Het rapporteren over risico's in de voortgangsrapportages gebeurt op basis van de informatie in het risicodossier. In de meest actuele versie van het risicodossier worden nog circa dertig risico's gemonitord, waarvan er circa twintig betrekking hebben op daadwerkelijke restrisico's voor het Rijk. Per risico wordt in het risicodossier systematisch:

- een omschrijving van het risico gegeven,
- de beheersmaatregelen benoemd, en
- vindt er een financiële kwantificering plaats op basis van een inschatting van de kans dat het risico optreedt maal de financiële gevolgen van deze risico's.

Op basis van de op deze wijze bepaalde 'verwachte waarde' kan in principe ook de omvang van de post onvoorzien adequaat worden bepaald.

3.3 TOEZICHT EN COÖRDINATIE DOOR HET RIJK OP RISICOMANAGEMENT BIJ DEELPROJECTEN

De directe sturingsmogelijkheden van het Rijk zijn conform het bijdragenmodel beperkter dan in een situatie waarbij het Rijk de directe opdrachtgever is. Door het hanteren van hetzelfde sturingsmodel waarbij risico's worden gedragen door regionale partners zijn per definitie echter ook de risico's voor het Rijk minder

omvangrijk. Omdat het Rijk wel in het algemeen politiek verantwoordelijk is voor het slagen van het project als geheel, blijft een bepaalde mate van toezicht en coördinatie vanuit het Rijk van belang.

Bij de uitvoering van de deelprojecten ziet het Rijk toe op de naleving van de afspraken zoals deze zijn vastgelegd in de PKB, het bestuursakkoord, de UWO's en de daarop gebaseerde toetskaders. De uitvoerende partijen dragen de risico's die aan de uitvoering van de deelprojecten zijn verbonden. De minister van IenM treedt op als coördinerend minister van het totale project. Dit omvat ook de coördinatie van het risicomanagement binnen het Rijk. Specifiek voor het deelproject 750 ha is het ministerie van EZ verantwoordelijk voor het toezien op het risicomanagement door de Provincie Zuid-Holland.

Het risicomanagement voor PMR is primair gericht op de beheersing van rijksrisico's. De risico's op projectniveau die geen rijksrisico vormen worden beheerst door de regionale partners. De vakdepartementen en uitvoerende partijen zijn zelf verantwoordelijk voor de opzet en inrichting van het risicomanagement. De verantwoordelijkheid voor de identificatie en beheersing van risico's ligt bij de partij, die daartoe is aangewezen in het kader van de risicoverdeling zoals opgenomen in de Bestuursovereenkomst en UWO's. Deze toewijzing heeft plaatsgevonden op een redelijk hoog abstractieniveau, zodat voor een gerichte beheersing deze risico's door de betreffende partij verder uitgediept dienen te worden. Door het Rijk zijn eisen gesteld aan de wijze waarop risicomanagement moet worden toegepast binnen de deelprojecten en de wijze waarop hierover gerapporteerd dient te worden (vastgelegd in het risicomanagementplan). De uitvoerende partij dient:

- de aan haar toegewezen risico's (inclusief de risico's voor het Rijk) nader te inventariseren
- aan te kunnen tonen dat risicomanagement middels een beheerst proces verloopt
- te rapporteren over haar risico's, conform de eisen in het beheersmodel PMR, aan het verantwoordelijk vakdepartement
- een signalerende en meewerkende functie te hebben met betrekking tot raakvlak- en deelproject overstijgende risico's.

Middels één of meerdere audits wordt getoetst of het risicomanagement binnen de deelprojecten ook daadwerkelijk conform bovenstaande eisen plaatsvindt. Bovendien worden risico's en bijbehorende beheermaatregelen periodiek in het coördinatieoverleg gemeld en besproken.

Bij de uitvoering van de deelprojecten moet blijken of de uitvoering plaatsvindt binnen de kaders van de genomen besluiten en of de projecten al dan niet vol-

doen aan de vooraf gestelde doelen. Binnen elke UWO zijn voorwaarden gesteld aan monitoring en evaluatie.

De programma's die daarvoor worden ingesteld leveren inzicht op in de uitvoering en de effecten daarvan. Elk bevoegd gezag krijgt daarmee de informatie die nodig is om zeker te stellen dat de uitvoering plaatsvindt in overeenstemming met de genomen besluiten en bijdraagt aan de afgesproken doelen.

Het Rijk is in de hiervoor beschreven constructie afhankelijk van andere partijen voor de informatieverstrekking. De verantwoordelijkheid voor de inhoudelijke informatie ligt in belangrijke mate bij de uitvoerende partijen. Door middel van de voortgangsrapportages en audits tonen de uitvoerende partijen aan actief risicomanagement toe te passen. Bij deze vorm van gecontroleerd vertrouwen gaat het Rijk er vanuit dat de uitvoerende partijen een eigen, specifiek op het betreffende deelproject toegesneden, auditprogramma hebben.

Het borgen van de publieke doelen en de projectbeheersing gebeurt, gezien vanuit het Rijk, hiermee door toetsing op afstand. Dat wil zeggen dat het Rijk toetst of de projectorganisaties van de uitvoerende partijen de eigen verantwoordelijkheid voor de projectbeheersing invullen. Daarnaast kan het Rijk zelf door middel van audits toetsen of actief risicomanagement binnen de projecten ook daadwerkelijk plaatsvindt. Hiervoor wordt jaarlijks op basis van het document 'Kaders voor audits PMR' een auditplan⁹⁾ opgesteld, waarin wordt aangegeven op welke onderdelen het Rijk een audit wenst uit te voeren. Het Rijk voert audits uit bij de verschillende deelprojecten. Dit is tot dusver vier maal gedaan.

De audits worden uitgevoerd door het ministerie van IenM en beoordeeld door de Auditdienst van het Rijk. Deze dienst heeft in het kader van PMR twee formele taken:

- toetsen in hoeverre de voortgangsrapportages aan de eisen voldoen die hieraan worden gesteld, en
- een oordeel vellen over de projectbeheersing door het ministerie.

Concreet toetst de auditdienst het opgestelde risicomanagementplan en hoe dit in de praktijk werkt.

3.4 INRICHTING RISICOMANAGEMENT BIJ DEELPROJECTEN

De uitvoerende partijen hebben elk voor hun deelproject een eigen risicoprofiel. Zij managen dit risicoprofiel zelf. Enkel wanneer het betreffende risico samenvalt met een rijksrisico of kan leiden tot een gevolg voor het Rijk wordt dit risico

⁹⁾ Auditplan PMR 2012-2013, 29 juni 2012.

opgenomen in het risicodossier van het Rijk. In deze paragraaf wordt op hoofdlijnen beschreven hoe het risicobeheer- en management op deelprojectniveau is ingericht.

Risicomanagement bij Havenbedrijf Rotterdam (Landaanwinning)

De projectorganisatie voor de Tweede Maasvlakte bij het Havenbedrijf Rotterdam is als zelfstandig onderdeel ingericht, waarbij er nadrukkelijk aandacht is voor geïntegreerd risicomanagement. Vanaf 2004 heeft de projectorganisatie van het Havenbedrijf Rotterdam een accreditatie voor de Prince2-systematiek verkregen. Ten behoeve van audits en toetsing zijn er verschillende gremia zoals een tenderboard, designboard en een construction board. Ook worden er diverse second opinions uitgevoerd. Wanneer er ondanks de strakke risicobeheersing aspecten aangepast moeten worden kan dit, door een gestroomlijnde besluitvormingsstructuur, snel worden geregeld.

Het Havenbedrijf Rotterdam gebruikt een masterplan-business case cyclus om met onzekerheden om te gaan, bovendien hanteert het Havenbedrijf verschillende scenario's. Als gevolg van het bewust omgaan met risico's wordt de Tweede Maasvlakte gefaseerd aangelegd. Doordat de business case elk jaar wordt geüpdatet zijn actuele risico's voortdurend verankerd in de plannen van het Havenbedrijf Rotterdam.

Risicomanagement bij Rijkswaterstaat (Natuurcompensatie)

Het Rijk is verantwoordelijk voor de uitvoering van de natuurcompensatie. Rijkswaterstaat is verantwoordelijk voor de uitvoering en verantwoordelijk voor het risicomanagement. Hiertoe wordt door Rijkswaterstaat een uitgebreid risicodossier bijgehouden, waarmee er een actueel inzicht is in de risico's, oorzaken, gevolgen en te treffen beheersmaatregelen. Daarnaast wordt middels het meet- en evaluatieprogramma (MEP) structureel gemonitord wat de gerealiseerde effecten zijn van de natuurcompensatie.

Een voorbeeld van actief risicomanagement is de aanpak rondom de duincompensatie. De duincompensatie is fysiek gereed, maar de uitstuiving bij de 'natte duinen' duurt langer dan verwacht. Voor de risicobeheersing van de duincompensatie heeft Rijkswaterstaat daarom een stappenplan ontwikkeld, zodat tijdig ingegrepen kan worden wanneer effecten niet tijdig gerealiseerd zullen worden.

Risicomanagement bij de Provincie Zuid-Holland (750 ha)

De provincie Zuid-Holland voert als projectverantwoordelijke het risicomanagement voor het project 750 ha. Het ministerie van EZ is als vakdepartement verantwoordelijk voor het in kaart brengen en beheersen van de rijksrisico's van het deelproject. Het Ministerie van EZ heeft de rijksrisico's benoemd in een risicokaart. Deze risicokaart wordt één keer per jaar geactualiseerd, op basis van het risicoregister van de Provincie Zuid-Holland. Dit risicoregister wordt twee keer per jaar geactualiseerd en gekoppeld aan de twee voortgangsrapportages die per jaar worden opgesteld door de provincie. Eenmaal per maand

vinden besprekingen plaats tussen het Ministerie van EZ en de Provincie Zuid-Holland over de voortgang en risicobeheersing van het project.

De provincie heeft een uitgebreid overzicht van de risico's met betrekking tot het uitvoeringsproject Buitenland van Rhoon, daar zij hier niet alleen verantwoordelijk is voor de coördinatie maar ook voor de uitvoering. Ten behoeve van het deelproject Buitenland van Rhoon heeft Provincie Zuid-Holland een plan van aanpak opgesteld en deze is gekoppeld aan het risicoregister.

Voor de overige uitvoeringsprojecten is de provincie alleen verantwoordelijk voor de coördinatie. De gemeente Rotterdam en stadsregio Rotterdam zijn verantwoordelijk voor het risicomanagement van hun uitvoeringsprojecten. Om de samenhang en het overzicht in de risicobeheersing te borgen, vindt elk half jaar een risicosessie plaats op deelprojectniveau. Bij deze risicosessies zijn de projectleiders van de verschillende uitvoeringsprojecten aanwezig. Hier wordt onder andere het risicoregister besproken.

Risicomanagement bij Gemeente Rotterdam (Bestaand Rotterdams Gebied)

Bij de uitvoering van fysieke projecten wordt door medewerkers van de gemeente Rotterdam, conform het Rotterdams Standaard Projectmatig Werken (RSPW) gewerkt volgens een uniforme en professionele risicomanagementmethode. Deze methode wordt standaard toegepast om ongewenste gebeurtenissen zoveel mogelijk te voorkomen en/of te beheersen. Deze eenduidige en bredere toepassing van risicomanagement wordt ook gehanteerd voor projecten die in het kader van BRG worden uitgevoerd.

Daarnaast wordt er vanuit de programmacoördinatie van de gemeente Rotterdam bijgehouden welke risico's er voor het gehele programma zijn. In de voortgangsmeldingen van de gemeente Rotterdam wordt standaard per project aangegeven of er sprake is van een restrisico voor het Rijk. Gezien de aard van het programma Bestaand Rotterdams Gebied en de wijzigingsbevoegdheid zijn deze risico's zeer beperkt.

Het risicoprofiel¹⁰⁾ van BRG is, vanwege de beperkte inhoudelijke samenhang tussen de verschillende projecten, minder expliciet vormgegeven dan bij de andere deelprojecten van bijvoorbeeld het Havenbedrijf Rotterdam of Rijkswaterstaat.

Belangrijke beheersmaatregelen die de gemeente tot haar beschikking heeft zijn enerzijds voldoende reserve om tegenvallende inflatie en andere financiële risico's te dekken, anderzijds de wijzigingsbevoegdheid. Wanneer een project

10) Een grafische, tekstuele of getalsmatige weergave van de totale onzekerheid op een bepaald moment ten aanzien van een nog te realiseren projectresultaat, met een bijbehorende toelichting van de opbouw van onzekerheid.

onverhoopt niet doorgaat of een scope wijziging ondergaat, kan de gemeente een ander project benoemen dat bijdraagt aan de oorspronkelijke doelstellingen.

3.5 RISICOBEBEERSING IN DE PRAKTIJK

In deze paragraaf wordt ingegaan op de praktijk ten aanzien van de risicobeheersing en de ervaringen van respondenten hierbij.

Ontwikkeling van de risicobeheersing

Tot 2008 was de risicobeheersing een belangrijk en actief onderdeel van de projectorganisatie PMR. De belangrijkste opgave voor de organisatie was op dat moment het realiseren van de planologische randvoorwaarden voor de 'eerste plons' (de start van de landaanwinning) en de overige deelprojecten. Op dat moment was er sprake van proactief risicomanagement. Dat betekende dat men frequent op bezoek ging bij de partners uit de deelprojecten. Er is niet risicogericht getoetst; wel voerde men intensieve gesprekken met personen uit de organisaties van de deelprojecten. Er werden op dat moment ook planninganalyses en onzekerheidsanalyses uitgevoerd.

Gecontroleerd vertrouwen

Er is in het project gewerkt met een constructie van 'gecontroleerd vertrouwen'. Dit is een logisch gevolg van het bijdragemodel. Het Rijk werkt met de informatie die zij uit de deelprojecten verkrijgt en gaat dus beperkt zelf actief monitoren. Deze constructie heeft volgens de respondenten in het algemeen goed gewerkt, hoewel het tijdig verkrijgen van informatie een aandachtspunt is geweest. Het heeft even geduurd voordat de rapportages van de voor de uitvoering verantwoordelijke partijen het niveau bereikt hadden dat geschikt was om de risicoanalyse op te baseren. Inmiddels heeft de projectorganisatie voldoende vertrouwen in de rapportagewijze van de deelprojectpartners. Het vertrouwen is volgens de respondenten tot dusverre nog nooit beschaamd.

Vanaf 2008 (na de voltooiing van de 'eerste plons') werd de centrale projectorganisatie bij het Rijk afgebouwd en werd het risicomanagement meer monitorent dan proactief. De rijksrisico's worden op dit moment twee maal per jaar in kaart gebracht op basis van de voortgangsrapportages. De risico's worden besproken in het coördinatieoverleg.

Op dit moment is er geen aanleiding om de intensiteit van de coördinatie te intensiveren, omdat het risicoprofiel ten opzichte van de aanvangsperiode van het project sterk is gedaald (zie hoofdstuk 4).

Risicobeheersing in de nabije toekomst

Vanuit de samenhang binnen PMR richt de aandacht zich vooral op de ontwikkeling van de 750 ha natuur- en recreatiegebied en met name op het Buitenland van Rhoon. De overige risico's voor het Rijk in de toekomst zijn beperkt omdat

veel van de afspraken inmiddels zijn afgerond. In de toekomst komt het veel meer aan op reguliere procedures. Bij de komst van nieuwe bedrijven op Tweede Maasvlakte zullen de reguliere procedures gevolgd moeten worden om eventuele risico's te managen.

Voor wat betreft de resterende rijksrisico's geldt volgens het risicodossier dat de meeste risico's imago-risico's betreffen. Kosten- en planningsrisico's zijn in veel mindere mate aanwezig, doordat de landaanwinning nagenoeg is afgerond. Veel planningsrisico's hielden verband met de genoemde 'eerste plons'.

Risicoreservering

In het rijksbudget is een post Onvoorzien opgenomen ten behoeve van de uitvoering van het project. Er is (slechts) twee keer een beroep gedaan op de post onvoorzien. Eenmaal was dit om het achterstallig beheer van enkele PMR-gebonden Natura 2000 gebieden bij te werken (dit kostte 6 miljoen euro waarvan 1,6 miljoen euro uit de post onvoorzien) en eenmaal om planologische kosten voor de gemeenten Albrandswaard in verband met het ontbreken van concrete beleidsbeslissingen in de definitieve PKB volgens afspraak te vergoeden (deze vergoeding bedroeg in de eerste tranche 0,6 miljoen euro). Op basis van het verloop van het project en het kleinere risicoprofiel is besloten dat een gedeelte van de risicoreservering kon komen te vervallen. Sindsdien bedraagt de post onvoorzien 70,5 miljoen euro (prijsspeil 2012). Er zijn geen ontwikkelingen of aanwijzingen op grond waarvan zou kunnen worden geconcludeerd dat deze post ontoereikend is.

Ervaringen van de respondenten met risicobeheersing

Wanneer het gaat om risico's die het gehele project betreffen, geven alle respondenten aan dat deze zeer beperkt blijven. Het belangrijkste risico dat genoemd wordt, is een imago-risico dat optreedt bij het niet tijdig realiseren van de dubbeldoelstelling.

De risicobeheersing wordt door de respondenten als adequaat benoemd. (Rijks) risico's die belangrijk zijn voor het hele deelproject worden besproken in het coördinatieoverleg en – indien nodig – in het directeurenoverleg. Het rapporteren van risico's in de voortgangsrapportages gebeurt op een goede manier.

Op deelprojectniveau valt op dat de respondenten vinden dat het Havenbedrijf Rotterdam zijn eigen audits zeer sterk heeft georganiseerd. Het havenbedrijf is hier ook voor gecertificeerd. Het Ministerie van IenM wordt daardoor werk uit handen genomen.

Verschillende respondenten geven aan dat op de beheermechanismen van de provincie en gemeente Rotterdam beperkter zicht is dan bijvoorbeeld bij het Havenbedrijf of Rijkswaterstaat. Dit wordt, gezien de aard van het deelprogramma de afspraken over risicobeheersing en bijbehorende risicomangement, niet als problematisch ervaren.

Voor wat betreft de natuurcompensatie is nog onzeker of de effecten voldoende statistisch aantoonbaar zijn. Rijkswaterstaat anticipeert hierop, door op basis van de evaluatie van de monitoring in 2013 haar monitoringsprogramma aan te passen en indien nodig aanvullende maatregelen te overwegen. Rondom het deelproject 750 ha bestaan volgens respondenten met het onherroepelijk worden van de besluitvorming geen grote risico's meer. Het beperkte aantal risico's dat nog aanwezig is, betreft vaak geen rijksrisico. Het gaat hier met name om risico's op het gebied van grondverwerving, financiën en beheer.

3.6 BEVINDINGEN OVER RISICOBEBEERSING

De deelprojecten onderling en de projecten binnen de deelprojecten hangen op doelstellingenniveau nauw met elkaar samen. Op uitvoeringsniveau is er slechts een beperkte interface (behoudens landaanwinning en natuurcompensatie). De beperkte hoeveelheid interfaces tussen de projecten leidt er toe dat het belang van een integrale risicobeheersing ook beperkt is.

De uitvoering van de deel- en uitvoeringsprojecten is, op de natuurcompensatie na, geen directe verantwoordelijkheid voor het Rijk. De partners realiseren hun deelproject voor eigen rekening en risico waardoor eventuele financiële tegenvallers ook niet direct voor risico van het Rijk komen. Het bijdragemodel werkt in de praktijk goed. Meerkosten voor het Rijk zijn in zeer beperkte mate gemaakt. Meerkosten worden in eerste instantie door de uitvoerende partijen opgevangen. De post onvoorzien is slechts twee maal beperkt aangesproken.

Ondanks de verdeling van verantwoordelijkheden conform het bijdragemodel, de UWV's en de toetskaders blijft er een verantwoordelijkheid voor het Rijk ten aanzien van het imago van het project als totaal. Het belangrijkste – beheerste – restryrisico op dit gebied betreft het imagorisico dat samenhangt met het realiseren van de dubbeldoelstelling. Wanneer een van de deelprojecten uiteindelijk niet in voldoende mate wordt gerealiseerd kan dat het imago van het project als geheel negatief beïnvloeden. Uit de evaluatie blijkt dat zowel het Rijk als de projectpartners zich van dit risico bewust zijn. Door middel van het coördinatieoverleg en de voortgangsrapportages wordt dit risico adequaat beheerst. De projecten lopen op schema en dragen bij aan de gestelde rijksdoelen.

Als inherent gevolg van het bijdragemodel, is het inzicht van het Rijk in de risicobeheersing van de projectpartners beperkter dan wanneer het Rijk het project zelf zou realiseren. In het geval van PMR heeft dit geen negatieve gevolgen. Uitvoerende partijen zijn gebaat bij een goede risicobeheersing, omdat ze de deelprojecten voor eigen rekening en risico realiseren. In de praktijk is dit zichtbaar in de wijze waarop door de partners wordt omgegaan met potentiële risico's. De informatievoorziening naar het Rijk is bovendien vertrouwenwekkend en verloopt via de voortgangsrapportages en vijfjaarlijkse effectrapportages dusdanig dat het aantal audits vanuit het Rijk beperkt kan blijven.

Centrale vraag in de huidige situatie is of de risicobeheersing – met het beperkte inzicht in de deelprojecten – voldoende is. Dit is, gezien de voorgaande bevindingen, het geval. Zowel op papier als in de praktijk is het risicomanagement rondom PMR adequaat vormgegeven.

De Minister van IenM is politiek verantwoordelijk voor PMR. Tot 2021 is zij verantwoordelijk voor de coördinatie van PMR als geheel en zal zij maatregelen moeten treffen wanneer zaken niet lopen zoals afgesproken. Ook heeft het Rijk, in samenwerking met de projectpartners, een belangrijke verantwoordelijkheid ten aanzien van de dubbeldoelstelling. Een bepaalde mate van centrale risicobeheersing is tot die tijd gewenst.

Hoofdstuk 4

VOORTGANG PROJECT MAINPORTONTWIKKELING ROTTERDAM

.....



In dit hoofdstuk wordt de stand van zaken van de deelprojecten beschreven. Allereerst wordt de actuele stand van zaken van de deelprojecten beschreven op basis van (voortgangs)rapportages. In het bijlageboek is een projectenscan opgenomen met de feitelijke voortgang per uitvoeringsproject. Daarnaast is voor elk deelproject het risicoprofiel beschreven. Het hoofdstuk wordt afgesloten met de resterende rijksrisico's. Aan het slot geven wij de bevindingen weer.

4.1 STAND VAN ZAKEN DEELPROJECT LANDAANWINNING (INCLUSIEF NATUURCOMPENSATIE EN LUCHTKWALITEIT)

De landaanwinning betreft de uitbreiding van de Rotterdamse haven met 1000 ha netto uitgeefbaar bedrijventerrein, door de realisatie van een nieuw stuk land

in zee. De landaanwinning omvat de realisatie van de buitencontour (zeewering en strand), de zandpannenkoek en de infrastructuur zoals spoor, weg, havenbassins (in totaal 2000 ha). Het grootste deel van het deelproject is gerealiseerd. In onderstaande tabel is de actuele stand van zaken weergegeven.

UITVOERINGSPROJECT	PLANNING	BEGROTING	SCOPE	KWALITEIT
Realisatie harde zeewering	Op schema	Geen afwijkingen	Geen afwijkingen	Conform criteria
Realisatie zachte zeewering	Op schema	Geen afwijkingen	Geen afwijkingen	Conform criteria
Realisatie droog strand	Op schema	Geen afwijkingen	Geen afwijkingen	Conform criteria
Industrieterrein 1000 ha deepsea activiteiten	Op schema	Geen afwijkingen	Geen afwijkingen	Conform criteria
Zandwinning conform MER	Op schema	Geen afwijkingen	Geen afwijkingen	Conform criteria
Inrichten als duurzaam bedrijventerrein	Op schema	Conform afspraak (inrichting is nog niet voltooid)	Conform afspraak (inrichting is nog niet voltooid)	Conform criteria
Zeehaventoeegang	Op schema	Geen afwijkingen	Geen afwijkingen	Conform criteria
Centrale geul begrenzing nat/droog	Op schema	Geen afwijkingen	Geen afwijkingen	Conform criteria
Droge infrastructuur (13 projecten)	Op schema	Geen afwijkingen	Geen afwijkingen	Conform criteria

Planning

Volgens de oorspronkelijke planning gebeurt de aanleg van de Tweede Maasvlakte gefaseerd. In de eerste fase, die loopt tot en met 2013, worden de hele buitencontour en ruim de helft van de binnenterreinen aangelegd. Na de eerste fase worden tot 2033 geleidelijk de overige terreinen aangelegd. De inrichting van de Tweede Maasvlakte loopt conform de UWO afspraken door tot 2033. Deze is afhankelijk van de marktvaart naar haventerrein. Veranderende marktomstandigheden maken het mogelijk andere activiteiten dan containeroverslag, distributie of chemie toe te staan. Door de haven gefaseerd uit te breiden, wordt voorkomen dat grote stukken terrein braak komen te liggen.

Alle uitvoeringsprojecten liggen op schema. Dit houdt in dat voor de realisatie van de zeewering, de terreinen en de kademuren voor containers al het zand is aangebracht. Daarnaast zijn de nieuwe duinen van de zachte zeewering afgewerkt, wegen en parkeerterreinen zijn aangelegd, is er aan nutsinfrastructuur gewerkt, rijden de eerste treinen op het spoor en zijn duinviaducten aangelegd.

Begroting

Het Rijk heeft eenmalig 726 miljoen euro aan het project bijgedragen. Tot dusver zijn er – conform afspraak – geen afwijkingen voorgekomen die consequenties hebben voor de rijksbijdrage. Doordat de financieringspositie van het Havenbedrijf Rotterdam zich positiever heeft ontwikkeld dan verwacht, heeft het Havenbedrijf Rotterdam begin 2013 een bedrag van 290 miljoen euro aan

het Rijk gerestitueerd en aanvullend afspraken gemaakt over de toekomstige dividenduitkeringen door het Havenbedrijf Rotterdam¹¹⁾.

Scope

In de eerste fase van het deelproject Landaanwinning zijn er in de uitvoeringsprojecten geen scopewijzigingen die van invloed zijn op deelprojectniveau.

Kwaliteit

Het UWO toetskader van het deelproject Landaanwinning wordt gekenmerkt door 'harde kwaliteitscriteria'. Het gaat hier bijvoorbeeld over de wettelijke randvoorwaarden vanuit Natura 2000, de vestigingsvoorwaarden voor grootschalige containeroverslag/distributie/chemie, de omvang van de netto uitgeefbare haven- en industrieterreinen en het veiligheidsniveau van de zeewering.

In de eerste fase voldoen alle uitvoeringsprojecten aan de kwaliteitscriteria. De zeewering en het onderhoud daarvan wordt in 2023 overgedragen aan het Rijk. Hieraan zijn blijkend uit schaalmodelonderzoek geen substantiële risico's verbonden. Ook de andere risico's met betrekking tot het vervolgtraject voor het Rijk zijn beperkt. In het deelproject Landaanwinning zijn de kwaliteitscriteria getoetst door middel van verschillende procedurestappen, onder andere het bestemmingsplan, de MER-aanleg, de MER-bestemming en de vergunningen. Er heeft inhoudelijke toetsing plaatsgevonden tijdens de uitvoering, wat heeft geresulteerd in een positief resultaat.¹²⁾ Er zijn nog enkele restpunten die in 2013 worden opgelost.

4.1.1 Natuurcompensatie

Naast de landaanwinning zelf omvat dit deelproject de compensatie van de schade aan beschermde natuur die door de aanleg en het gebruik van de Landaanwinning ontstaat. Dit wordt gerealiseerd door middel van verschillende natuurcompensatieprojecten. Het Rijk (Rijkswaterstaat) is verantwoordelijk voor de realisatie, het beheer en het onderhoud van de natuurcompensatie. In onderstaande tabel is de actuele stand van zaken weergegeven.

UITVOERINGSPROJECT	PLANNING	BEGROTING	SCOPE	KWALITEIT
Realisatie Bodem-beschermingsgebied	Op schema	Geen afwijkingen	Geen afwijkingen	Nog geen kwaliteitsverbetering zichtbaar
Realisatie Duincompensatie	Iets achter op schema	Geen afwijkingen	Geen afwijkingen	Naar verwachting conform criteria
Monitoring en Evaluatieprogramma	Op schema	Geen afwijkingen	Geen afwijkingen	Conform criteria
Zeereep Brouwersdam	Bleek niet nodig	Geen afwijkingen	Bleek niet nodig	n.v.t.

11) Kamerstuk TK 24691 nr 118

12) Voor de inhoudelijke toetsing functioneert o.a. een toetsgroep onder leiding van Rijkswaterstaat. Daarnaast heeft het Rijk getoetst bij uitbetaling op basis van een Quick scan (Horvat).

Planning

Volgens de oorspronkelijke planning moest het bodembeschermingsgebied en de rustgebieden juridisch zijn ingesteld voor de start van de landaanwinning. Voor de duincompensatie gold dat bij de start van de landaanwinning sprake moest zijn van een definitieve besluitvorming. Beide deadlines zijn gehaald. De planning is daarmee ongewijzigd sinds het opstellen van de basisrapportage PMR.

Alle uitvoeringsprojecten lopen grotendeels op schema in hun eigen planning. Alle benodigde vergunningen zijn onherroepelijk. De fysieke aanleg van de Duincompensatie is tijdig gerealiseerd. Uit de monitoring van de duincompensatie is gebleken dat het uitsterven van het duin langer duurt dan verwacht, waardoor de ontwikkeling van de natuurlijke habitat iets achter loopt op de oorspronkelijke planning. Er is een stappenplan ontwikkeld om alsnog op tijd klaar te zijn. De overall planning van PMR, die loopt tot 2021, komt hierdoor niet in gevaar.

Begroting

Het Rijk financiert de natuurcompensatie voor eigen rekening en risico. Eventuele planschade is daarvan uitgezonderd en wordt tot een bepaald maximum doorberekend aan het Havenbedrijf Rotterdam. Tot dusver zijn er geen afwijkingen die consequenties hebben voor de rijksbijdrage.

Scope

In het project natuurcompensatie zijn er geen scopewijzigingen in de uitvoeringsprojecten die van invloed zijn op deelprojectniveau. Het uitvoeringsproject Zeereep Brouwersdam is vervallen nadat uit de MER bleek dat deze niet nodig was voor de natuurcompensatie.

Kwaliteit

In het deelproject natuurcompensatie worden de UWO-criteria getoetst door middel van een Monitorings- en Evaluatie Programma. Met dit programma wordt vastgesteld of voldaan wordt aan de vastgestelde compensatieopgave, Hiervoor functioneert o.a. een toetsgroep onder leiding van Rijkswaterstaat.

Er is een reële kans dat uit de evaluatie van de natuurcompensatie in 2013 blijkt dat het op basis van de beschikbare gegevens niet statistisch is vast te stellen of met het instellen van het bodembeschermingsgebied en de rustgebieden het beoogde kwaliteitsverschil wordt gerealiseerd. In dat geval zal men de monitoring aanpassen en indien nodig zal EZ als Bevoegd Gezag besluiten of andere danwel extra maatregelen getroffen moeten worden om alsnog aan de vereisten voor natuurcompensatie te voldoen.

Voor wat betreft de duincompensatie blijkt uit de monitoring dat het uitsterven van het duin langer duurt dan verwacht. Hiervoor is inmiddels een stappenplan ontwikkeld en worden indien nodig fysieke maatregelen getroffen om het proces van uitsterving te versnellen.

4.1.2 Luchtkwaliteit

In aanvulling op de landaanwinning en de natuurcompensatie is in 2008 een overeenkomst luchtkwaliteit gesloten tussen het Rijk, het Havenbedrijf Rotterdam, de (rijks)havenmeester van Rotterdam en de gemeente Rotterdam waarin afspraken zijn gemaakt over te treffen bron- en effectmaatregelen. In onderstaande tabel is de actuele stand van zaken weergegeven.

UITVOERINGSPROJECT	PLANNING	BEGROTING	SCOPE	KWALITEIT
Schone motoren binnenvaart	Op schema	Geen afwijkingen	Geen afwijkingen	Conform criteria
Snelheidsreductie binnenvaart	Uitgesteld	Geen afwijkingen	Aanpassing door uitkomst metingen	Conform criteria
Milieuzone	Uitgesteld	Geen afwijkingen	Criteria t.a.v. type motor aangepast.	Conform criteria
Schermen bij tunnelmonden	Op schema	Geen afwijkingen	Geen afwijkingen	Naar verwachting conform criteria

Planning

De planning van de maatregelen ten aanzien van het verbeteren van de luchtkwaliteit is opgenomen in de overeenkomst luchtkwaliteit uit 2008. De planning van het programma is erop gericht om te voorkomen dat, wanneer de Tweede Maasvlakte in gebruik wordt genomen, de vastgestelde grenswaarden voor stikstofdioxide en zwevende deeltjes worden overschreden. De eerste maatregelen zouden in 2010 genomen moeten zijn, de laatste voor 2025.

Omdat de Tweede Maasvlakte nog niet (volledig) in gebruik is genomen mist in sommige gevallen de noodzaak om projecten nu al door te voeren. Om die reden zijn de snelheidsreductie binnenvaart en de milieuzone uitgesteld tot het moment dat de eerste terminals in gebruik worden genomen. De overige maatregelen lopen conform de oorspronkelijke planning.

Begroting

In de overeenkomst Luchtkwaliteit is vastgelegd dat het Rijk, het Havenbedrijf Rotterdam, de gemeente Rotterdam en de (rijks)havenmeester van Rotterdam bijdragen aan invoering en handhaving van de maatregelen. Elke partij draagt zelf de kosten die zij maakt voor het uitvoeren van de overeenkomst. De kosten die het Rijk maakt vallen buiten de scope van PMR. Maatregelen die genomen worden in het kader van de overeenkomst luchtkwaliteit leiden daarom niet tot afwijkingen in de hoogte van de rijksbijdrage aan PMR.

Scope

Er zijn geen scopewijzigingen opgetreden: het programma voorziet in de te treffen bron- en effectmaatregelen. Er vindt onder andere naar aanleiding van meetresultaten periodiek overleg plaats tussen de partijen over eventuele extra maatregelen of aanpassing van de maatregelen. Het programma 'snelheidsreductie binnenvaart' is uitgesteld omdat de terminals pas in 2014 in gebruik worden genomen. Ook de invoering van de milieuzone is daarom een jaar uitgesteld.

Daarnaast zijn de criteria t.a.v. de vrachtwagenmotoren in overleg met de sector aangepast aan de laatste inzichten.

Kwaliteit

De maatregelen die tot nu toe zijn doorgevoerd voldoen aan de kwaliteitscriteria uit de overeenkomst luchtkwaliteit. Alle verkeersbesluiten zijn definitief. De Milieudienst Rijnmond is verantwoordelijk voor het uitvoeren van de metingen ten aanzien van de luchtkwaliteit. Er zijn grenswaarden vastgesteld voor wat betreft stikstofdioxide en zwevende deeltjes. Wanneer de resultaten daartoe aanleiding bieden, worden programma's aangepast, zodat de luchtkwaliteit binnen de vastgestelde grenswaarden blijft.

4.1.3 Risicoprofiel deelproject Landaanwinning inclusief natuurcompensatie en luchtkwaliteit

Planningsrisico's

De planningsrisico's voor het deelproject Landaanwinning zijn volgens de (voortgangs-)rapportages beperkt aanwezig.

Voor de natuurcompensatie zou de ontwikkeling van de duincompensatie in de toekomst achter kunnen blijven op de aanleg van de Tweede Maasvlakte. Dit wordt veroorzaakt doordat de ontwikkeling van het oppervlak natte duinvallei door verschillende oorzaken achterblijft, mede door de aanwezigheid van strandhuisjes. Het eventuele risico is dat bij ingebruikname van de Tweede Maasvlakte discussie ontstaat over onvoldoende realisatie van compensatie. Middels een stappenplan wordt in de beheersing van dit risico voorzien.

Er is een reële kans dat uit de evaluatie van het monitoringprogramma in 2013 blijkt dat de beoogde resultaten van het bodembeschermingsgebied en de rustgebieden statistisch niet aantoonbaar zijn. In dat geval zal de monitoring worden verbeterd. Indien noodzakelijk zullen andere of extra maatregelen getroffen worden om alsnog aan de vereisten voor natuurcompensatie te voldoen. Wanneer dit laatste het geval is, is te verwachten dat de kosten toenemen en zal natuurcompensatie als project langer doorlopen voordat de effectiviteit op het vereiste niveau aantoonbaar is gemaakt. Er is daarmee sprake van een financieel- en een planningsrisico. Daarnaast bestaat er een imagerisico, wanneer de natuurcompensatie niet tijdig wordt gerealiseerd.

Financiële c.q. kwaliteitsrisico's

Het uitvoeringsproject 'Droog Strand' is afgerond in oktober 2012. Er is vanuit het duurzaamheidsconvenant een discussie ontstaan over de plaatsing van windmolens op de zachte zeevering of het strand. Deze windmolens maken geen onderdeel uit van PMR, maar hebben wel invloed op de uitvoering. De plaatsing van deze windmolens veroorzaakt mogelijk een ruimtelijk conflict met de infrastructuurbundel en recreatiefunctie van het strand. Afhankelijk van de gekozen

oplossingsrichting ontstaat er ook een risico op extra beheer- en onderhoudskosten en verminderde hoogwaterveiligheidsbescherming.

Imago risico's

Op basis van de (voortgangs)rapportages en interviews zijn er een aantal imago-risico's aanwezig. De aanleg van de Tweede Maasvlakte is afgerond. De realisatie van de 750ha en BRG-projecten is nog volop in gang. Hierdoor kan een beeld ontstaan dat de dubbeldoelstelling niet evenwichtig gerealiseerd wordt.

4.2 STAND VAN ZAKEN DEELPROJECT 750 HECTARE

Een van de deelprojecten van het PMR is de aanleg van 750 hectare nieuw natuur en recreatiegebied in de regio Rijnmond. Deze groengebieden worden toegankelijk voor publiek. Met de aanleg van deze gebieden geeft de overheid een impuls aan de leefbaarheid in de regio en daarmee aan de invulling op de dubbeldoelstelling van PMR. De 750 ha omvat de realisatie van natuur en recreatie in Buitenland van Rhoon door Provincie Zuid-Holland (600 ha), Schiezone (50 ha) en Vlinderstrik (100ha), door gemeente Rotterdam en de aanleg van een Groene Verbinding door de Stadsregio Rotterdam. .

De eerste fase van het deelproject 750 ha (planvorming) is gerealiseerd.

In onderstaande tabel is de actuele stand van zaken weergegeven.

UITVOERINGSPROJECT	PLANNING	BEGROTING	SCOPE	KWALITEIT
Realisatie natuurgebied 600 ha Het Buitenland van Rhoon	lets achter op schema	Geen afwijkingen	Geen afwijkingen	Naar verwachting conform criteria
Groene verbinding: wandel/ fietsverbinding over infrastructuurbundel	Op schema	Geen afwijkingen	Geen afwijkingen	Naar verwachting conform criteria
Vlinderstrik	lets achter op schema	Geen afwijkingen	Geen afwijkingen	Naar verwachting conform criteria
Schiezone	lets achter op schema	Geen afwijkingen	Geen afwijkingen	Naar verwachting conform criteria

Planning

Volgens de oorspronkelijke planning strekt het deelproject 750 ha zich uit over vijftien jaar, vanaf het Uitvoeringsprogramma dat in 2007 is vastgesteld tot 2021, het beoogde jaar van afronding. Elk uitvoeringsproject kent zijn eigen uitvoeringsdynamiek. In het Uitvoeringsprogramma is een onderscheid gemaakt tussen vier fasen: planvorming, grondverwerving, inrichting en beheer. In de planning van het Uitvoeringsprogramma wordt uitgegaan van een in principe gelijkmatig verloop in tijd van de verwerving en de inrichting over de jaren van uitvoering. Dit is in lijn met de in de UWO PMR 750 ha gemaakte afspraak over het voor de uitvoering beschikbaar gestelde budget (ieder jaar 1/15 deel van het

totaal beschikbare budget). In het Uitvoeringsprogramma is voor de planning uitgegaan van een snelle verwerving van alle benodigde gronden in 2015 (optimaal pad) en bij een langzame werving (bijvoorbeeld door onteigeningsprocedures) in 2018 (kritisch pad).

De uitvoeringsprojecten lopen iets achter op schema van het uitvoeringsprogramma vanwege langlopende procedures en uitwerkingsplannen. In 2012 is de fase van planvorming afgerond. Door de lange periode van planologische onduidelijkheid en de hiermee samenhangende terughoudende opstelling van grondeigenaren is de te realiseren taakstelling van eind 2012 niet gehaald. Op basis van de actuele planning worden in 2013 nieuwe afspraken gemaakt over de genoemde taakstelling en vastgelegd in een mogelijk te herzien Uitvoeringsprogramma. De overkoepelde planning, die loopt tot 2021, komt hierdoor vooralsnog niet in gevaar.

Begroting

De bijdrage van het Rijk aan het deelproject 750 ha ligt vast voor de gehele periode. Het Ministerie van EZ stort namens zichzelf en het Ministerie van IenM jaarlijks een bijdrage op de projectrekening PMR van het Nationaal Groenfonds. De Provincie Zuid-Holland declareert de relevante uitgaven voor het project bij het Groenfonds. Tot dusver zijn er geen afwijkingen voorgekomen die consequenties hebben voor de rijksbijdrage.

Scope

In de eerste fase van het deelproject 750 ha zijn er in de uitvoeringsprojecten geen scopewijzigingen die van invloed zijn op deelprojectniveau.

Kwaliteit

Het Toetsingskader van de UWO bevat de eisen waaraan het resultaat van de Uitvoering van de Programmaonderdelen moet voldoen. Op basis van tussentijdse toetsen (o.a. bij bestemmingsplan), blijken de voorlopige resultaten te voldoen aan de in de UWO gestelde eisen.

4.2.1 Risicoprofiel deelproject 750 ha

Planningsrisico's

De planningsrisico's voor het deelproject 750 ha zijn volgens de (voortgangs-) rapportages beperkt aanwezig. Mogelijke planningsrisico's hangen samen met de grondverwerving in het deelproject 750 ha. Voor het uitvoeringsproject Buitenland van Rhoon loopt de 'minnelijke' grondverwerving minder hard dan gepland, met als risico dat de in de UWO en het Uitvoeringsprogramma vastgelegde afspraken over de planning, niet worden gehaald. Door het onherroepelijk worden van het bestemmingsplan, kan de 'minnelijke' grondverwerving worden geïntensiveerd. Dit betekent dat de provincie Zuid-Holland zo nodig over kan gaan op onteigening. Het vastgestelde bestemmingsplan vormt hiervoor de basis.

Financiële risico's

De financiële risico's voor het deelproject 750 ha zijn volgens de (voortgangs-) rapportages beperkt aanwezig. Er bestaat een kans dat de grondverwervingsprijzen, met name in het uitvoeringsproject Buitenland van Rhoon, hoger zullen uitvallen dan geraamd. In de UWO artikel 12 is vastgelegd dat partijen met elkaar in overleg zullen treden indien zich nieuwe of onvoorziene omstandigheden voordoen, zoals excessieve grondprijsstijgingen, die zodanig zijn dat van de partijen niet redelijkerwijs kan worden verwacht dat zij de UWO ongewijzigd uitvoeren.

Imago risico's

Op basis van de (voortgangs)rapportages en interviews zijn er risico's met betrekking tot imago in het deelproject 750 ha aanwezig. Toekomstige imago risico's hangen samen met de inrichting en het beheer van de aan te leggen natuur en recreatiegebieden. Indien de beheerders zich in de praktijk niet zouden houden aan de gestelde kwaliteitsdoelen van de UWO, ontstaat de mogelijkheid en dus het risico dat het deelproject niet (geheel) voldoet aan de in de UWO gestelde kwaliteitscriteria.

4.3 STAND VAN ZAKEN DEELPROJECT BRG

Dit deelproject betreft een serie projecten om het bestaande havengebied beter te benutten en de kwaliteit van de leefomgeving in Rijnmond te verbeteren. Het programma geeft een impuls aan vier rijksdoelstellingen: het geven van een impuls aan het oplossen van het ruimtetekort in de Rotterdamse haven, het verbeteren van de milieukwaliteit, het verhogen van het aanbod en de kwaliteit van natuur- en recreatiegebied en slotte de bevordering van de ruimtelijke kwaliteit van de regio Rotterdam. De gemeente Rotterdam is de opdrachtgever van de projecten en daarmee de uitvoeringsverantwoordelijke. In onderstaande tabel is de actuele stand van zaken weergegeven.

UITVOERINGSPROJECT	PLANNING	BEGROTING	SCOPE	KWALITEIT
Intensiveringsprojecten	Afgerond	Geen afwijkingen	Geen afwijkingen	Conform criteria
Gebiedsgerichte benadering (34 projecten)	Over het algemeen op schema	Geen afwijkingen voor rekening van BRG	Geen afwijkingen	Over het algemeen conform criteria
Geluidsschermen	Iets achter op schema	Geen afwijkingen voor rekening van BRG	Geen afwijkingen	Conform criteria
Geluidsreducerende maatregelen Calandspoorbrug	Op schema	Geen afwijkingen voor rekening van BRG	Geen afwijkingen	Voldoet niet geheel aan opgestelde criteria
Kenniscentrum Geluid¹³⁾	Gestaakt	Geen afwijkingen	Project gestaakt en vervangen	N.v.t.
Kwaliteitsimpuls Oostvoornse Meer	Vertraagd	geen afwijkingen voor rekening van BRG	Scope-uitbreiding voor rekening Waterschap	Voldoet nog niet geheel aan opgestelde criteria
Landtong Rozenburg	Iets achter op schema	Geen afwijkingen	Geen afwijkingen	Naar verwachting conform criteria
Rivierparken	Op schema	Geen afwijkingen	Geen afwijkingen	Over het algemeen conform criteria
Stadspark Duinvallei	Gestaakt	Geen resultaten om te monitoren wegens staking	Project gestaakt en vervangen	Niet van toepassing
Stille wegdekken	Op schema	Geen afwijkingen	Programmering aangepast	Naar verwachting conform criteria
Warmtebedrijf	Iets achter op schema	Geen afwijkingen	Geen afwijkingen	Naar verwachting conform criteria.

Planning

De oorspronkelijke planning voorziet in afronding van het totale programma in 2021. De verschillende deelprojecten kennen een eigen planning. Over het algemeen lopen de uitvoeringsprojecten op schema. Een aantal projecten loopt iets achter op schema. Dit betreffen projecten die niet binnen de eindverantwoordelijkheid van PMR vallen (bijvoorbeeld stille wegdekken), maar onderdeel zijn van andere projecten die geen onderdeel zijn van PMR. Inmiddels is meer dan de helft van de projecten opgeleverd. De overall planning van PMR, die loopt tot 2021, komt niet in gevaar.

Begroting

Het grootste deel van het budget gaat gepaard met de realisatie van de projecten die onder de gebiedsgerichte benadering vallen. Het Rijk heeft een eenmalige bijdrage van 38 miljoen euro aan het project geleverd. Doordat er met een bijdrage-model wordt gewerkt, zijn er bij eventuele afwijkingen gelet op de afgesproken resultaten en/of vastgestelde rijksbijdrage geen consequenties voor de hoogte van

13) Het project Kenniscentrum Geluid is medio 2013 voortgezet. Er zijn twee vervangende en twee nieuwe projecten benoemd

de rijksbijdrage voor het deelproject BRG. Tot dusver zijn er geen afwijkingen die consequenties hebben voor de rijksbijdrage.

Scope

Gedurende het project hebben geen scopewijzigingen plaatsgevonden met een impact op deelprojectniveau. Wel kent het BRG-programma een bepaalde dynamiek doordat de gemeente Rotterdam een wijzigingsbevoegdheid heeft. Dat wil zeggen dat de gemeente bevoegd is om bepaalde projecten te schrappen, te vervangen of toe te voegen mits dit bijdraagt aan het behalen van de rijksdoelstellingen. In het geval van vervanging moet het vervangende project een impuls geven aan dezelfde rijksdoelstellingen en ter toetsing worden voorgelegd aan de Staat (ministerie van IenM).

Kwaliteit

De uitvoeringsprojecten voldoen tot nu toe over het algemeen aan de afgesproken kwaliteitscriteria uit de UWO. In het deelproject BRG worden de UWO-criteria getoetst door middel van vijfjaarlijkse effectrapportages. De Milieudienst Rijnmond is verantwoordelijk voor de toetsing en nadere operationalisering.

4.3.1 Risicoprofiel

Planningsrisico's

De planningsrisico's voor het deelproject BRG zijn volgens de (voortgangs-)rapportages niet aanwezig. Het deelproject BRG kenmerkt zich door vele kleine uitvoeringsprojecten die een bijdrage leveren aan de opgestelde rijksdoelstellingen. Deze projecten hebben allemaal een eigen projectplanning voor de uitvoering. In alle gevallen is voorzien in afronding ruim voor 2021. Voor het deelproject BRG als geheel zijn daarom geen planningsrisico's voorzien.

Financiële risico's

De financiële risico's zijn in het deelproject BRG volgens de (voortgangs-)rapportages niet aanwezig voor het Rijk. Eerstverantwoordelijke partij voor de uitvoering van het BRG-programma is Rotterdam. Rotterdam (en niet het Rijk) draagt dan ook als eerste de risico's, die daaraan verbonden zijn. Bij een gespannen markt kunnen aanbestedingstegenvallers optreden en tekorten in de financiering van de projecten als gevolg daarvan. In een situatie van aanbodoverschot zijn er meevallers te verwachten.

Daarnaast zijn er projectrisico's zoals onvoorziene meerkosten en/of een lager uitvallende dekking, die is voorzien vanuit andere bronnen dan het BRG-budget. Deze tegenvallers dienen in eerste instantie opgelost te worden binnen het project, vervolgens binnen het programma voor zover daarbij geen scopewijziging optreedt. Een wijziging van het programma die mede een scopewijziging inhoudt, behoeft de instemming van de andere partijen en vervangende projecten worden aan het Rijk voorgelegd. Ook zijn er momenteel voldoende reserves om tegenvallende inflatie en andere financiële risico's te dekken.

Imagorisico's

Op basis van de (voortgangs)rapportages en interviews zijn er beperkt risico's met betrekking tot het imago in het deelproject BRG aanwezig. Het deelproject BRG kenmerkt zich door vele kleine uitvoeringsprojecten die een bijdrage leveren aan de opgestelde rijksdoelstellingen. Wanneer een van de uitvoeringsprojecten niet (in voldoende mate) voldoet aan het geven van een impuls aan een van de rijksdoelstellingen heeft dat daardoor relatief kleine gevolgen voor het deelproject als geheel. Het risico hierop wordt verder beheerst doordat de gemeente Rotterdam een wijzigingsbevoegdheid heeft. Dat wil zeggen dat zij deelprojecten die niet voldoen of onvoldoende resultaat opleveren kan vervangen.

4.4 RESTERENDE RIJKSRISICO'S

Op basis van de risico's van de deelprojecten zijn de resterende rijksrisico's zeer beperkt. Het risicoprofiel is ten opzichte van de aanvangsperiode van PMR sterk gedaald: waar vroeger sprake was ongeveer tweehonderd risico's, resteren er momenteel ongeveer twintig.¹⁴⁾ De resterende financiële risico's liggen vooral bij de deelprojectpartners en niet bij het Rijk. Op basis van de interviews en voortgangsrapportages wordt duidelijk dat de rijksrisico's daarom beperkt of afwezig zijn. Dit geldt eveneens voor de planningsrisico's: de uitvoering van het deelproject landaanwinning verloopt voorspoedig: de zeekering is gesloten, de uitvoering van de natuurcompensatie is opgeleverd en de intensiveringsopgave van BRG is gerealiseerd en een deel van de leefbaarheidsprojecten is afgerond. Daarnaast zijn alle bestemmingsplannen van de 750 ha onherroepelijk en begint een nieuwe fase van grondverwerving.

Belangrijkste rijksrisico's

Het grootste risico op dit moment is een imagorisico dat gaat over de samenhang van het project PMR. Wanneer de in de PKB genoemde dubbeldoelstelling niet wordt gerealiseerd kan de publieke opinie over het project omslaan.

Het tweede risico is dat de effecten van de natuurcompensatie onvoldoende kunnen worden aangetoond. Daarnaast kan de wet- en regelgeving voor natuur- of emissiewaarden worden aangepast in de periode tot 2021. Dit kan effecten hebben op de hoeveelheid compensatie.

Het derde risico dat bestaat is een risico dat de 750 ha natuuraanleg, en specifiek de realisatie van het Buitenland van Rhoon, niet op tijd wordt gerealiseerd door eventuele vertraging van de grondverwerving en onteigening.

De risico's kennen geen interfaces, uitgezonderd de PKB-samenhang en de relatie binnen de landaanwinning tussen de natuurcompensatie, luchtkwaliteit en het

14) Een totaaloverzicht van de risico's is opgenomen in het risicodossier. Het risicodossier is vertrouwelijk door Berenschot ingezien.

gebruik van de Tweede Maasvlakte. De projecten lopen op schema en dragen bij aan de gestelde rijksdoelen. De BRG-projecten kennen enige dynamiek, maar dit past binnen de scope van de rijksdoelstellingen. Wel concluderen we dat mede gelet op de lange doorlooptijd, er door voortschrijdende inzichten en nieuwe maatschappelijke gebruikswensen (zoals de windmolens) in de toekomst maatregelen mogelijk geschrapt of aangepast moeten worden. Dit kan op onderdelen leiden tot (beperkte) scopewijzingen.

4.5 BEVINDINGEN OVER DE VOORTGANG VAN DE DEELPROJECTEN

De feitelijke voortgang van de deelprojecten verloopt volgens de gestelde UWO kaders van planning, begroting, scope en kwaliteit.

- De uitvoering van de deelprojecten verloopt overall conform de planning van PMR. Een groot deel van de uitvoeringsprojecten is inmiddels afgerond. De realisatie van uitvoeringsprojecten met economische doelstellingen verloopt sneller dan uitvoeringsprojecten met leefbaarheidsdoelstellingen. Dit is conform planning. Wij stellen wel vast dat dit verschil in uitvoeringstermijn groter wordt dan gepland. De deelprojecten 750ha, BRG en de natuurlijke ontwikkeling van de natuurcompensatie liggen (iets) achter ten opzichte van de planning en de aanleg van de Tweede Maasvlakte ligt op schema.
- Op basis van de feitelijke voortgang van de deelprojecten blijkt dat de uitvoering van projecten conform planning verloopt. Bovendien worden de doelen (voor zo ver momenteel aantoonbaar) gehaald. Enkele projecten zitten op het kritieke pad (m.n. het uitvoeringsproject Buitenland van Rhoon van het deelproject 750 ha). Afwijkingen bij uitvoeringsprojecten hebben vooralsnog geen consequenties voor de planning van de deelprojecten. Veel uitvoeringsprojecten moeten conform de UWO afspraken in 2020/2021 gereed zijn. Gezien deze planningshorizon, brengen eventuele vertragingen op uitvoeringsniveau niet direct de voortgang van het deelproject als geheel in gevaar.
- De begroting van de deelprojecten kent geen afwijkingen die consequenties hebben voor de rijksbijdrage. Het Rijk heeft conform de bestuursovereenkomst en UWO's een eenmalige bijdrage aan de deelprojecten geleverd. In de toekomst bestaat de mogelijkheid dat de deelprojecten 750 ha en BRG meer budget nodig hebben dan de oorspronkelijke begroting. Mogelijke extra kosten komen conform de UWO afspraken voor rekening van de uitvoeringsverantwoordelijke partij en niet het Rijk. De scope van de deelprojecten kennen tot nu toe geen afwijkingen. Ook in de toekomst zullen de afwijkingen naar verwachting beperkt zijn.

- Voor de Landaanwinning geldt dat de aanleg van de Tweede Maasvlakte voldoet aan de in de UWO gestelde kwaliteitscriteria. De kwaliteitscriteria voor de landaanwinning, zoals vastgelegd in de UWO, zijn doorgaans harde normen waaraan moet worden voldaan, waardoor het makkelijker toetsbaar is dan de andere projecten. De kwaliteit voor de deelprojecten 750 ha en BRG zal naar verwachting ook voldoen aan de gestelde criteria. De projecten kunnen echter pas worden getoetst wanneer de uitvoeringsprojecten zijn afgerond.
- Het aantal risico's is sinds de aanvangsperiode fors afgenomen (van 200 naar circa 20). Het risicoprofiel van PMR is daarmee sterk gedaald. Met de huidige inzichten zijn de restrisico's voor het Rijk nauwelijks aanwezig. Samengevat zijn de belangrijkste risico's:
 1. Imago: niet realiseren van de dubbeldoelstelling;
 2. Onvoldoende kunnen aantonen van de effecten van de natuurcompensatie;
 3. Niet tijdig realiseren van de 750 ha natuur- en recreatie.
 4. Waakzaamheid voor toekomstige (scope)aanpassingen als gevolg van voortschrijdend inzicht en nieuwe maatschappelijke gebruikswensen.

Hoofdstuk 5

ANALYSE EN BEVINDINGEN OVER PROJECT MAINPORT- ONTWIKKELING ROTTERDAM

.....



In dit hoofdstuk worden de bevindingen uit de vorige hoofdstukken in samenhang weergegeven en in het licht van de Regeling Grote Projecten (evaluatie elementen) geanalyseerd. Deze slotbeschouwing van de evaluatie kan worden gebruikt om te bepalen waar de komende jaren de accenten gelegd moeten worden in de coördinatie door het Rijk en of de status van PMR als Groot Project gehandhaafd moet blijven gezien de fase waarin het project zich bevindt.

5.1 VOORAF: EEN BIJZONDER PROJECT BINNEN EEN BIJZONDERE CONTEXT

Verskillende kenmerken maken PMR tot een bijzonder project, in vergelijking met andere (grote) projecten. Deze kenmerken zijn voor een belangrijk deel ook verklarend voor de wijze waarop het project is verlopen.

1. PMR kent een dubbeldoelstelling, waarbij de versterking van de economie hand in hand gaat met het verbeteren van de leefomgeving. Deze dubbeldoelstelling is zowel politiek als maatschappelijk een belangrijke randvoorwaarde om PMR te realiseren en bepalend voor het draagvlak dat er is ontstaan voor de uitvoering.
2. Voor de projectbeheersing is gekozen voor het zogenaamde bijdragemodel. Niet het Rijk, maar het Havenbedrijf Rotterdam, de provincie Zuid-Holland en de gemeente Rotterdam zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de uitvoering. Deze partijen voeren drie deelprojecten voor eigen rekening en risico uit. Het Rijk zelf staat op relatief grote afstand van de uitvoering en stelt de uitvoerende partijen door middel van een rijksbijdrage en uitvoeringsafspraken in staat de uitvoering ter hand te nemen. Dit met uitzondering van de natuurcompensatie, waarvoor het Rijk zelf verantwoordelijk is voor de uitvoering.
3. Gevolg van het bijdragemodel is dat de voor de uitvoering verantwoordelijke partijen zelf een projectorganisatie en aanpak konden ontwikkelen die passend is bij de unieke kenmerken van het deelproject en de context waarbinnen het project zich afspeelt. Het Rijk zorgt vanuit haar coördinerende rol voor de onderlinge afstemming waar nodig.
4. De noodzaak voor de havenuitbereiding was al sinds de jaren negentig aanwezig. Gelet op de positieve economische ontwikkelingen voor de grote containerterminals, was realisatie van de havenuitbreiding op korte termijn nodig. Het Havenbedrijf Rotterdam stond daarom in de startblokken voor de realisatie.
5. De PKB PMR heeft een planning tot 2021. Door deze ruime planningshorizon kunnen eventuele vertragingen in de uitvoering relatief gemakkelijk worden opgevangen en is er voldoende ruimte om aanpassingen door te voeren indien gewenst.

5.2 FUNCTIONEREN PROJECTORGANISATIE

De wijze waarop de projectorganisatie heeft gefunctioneerd en de wijze waarop de PMR partners binnen de kaders van de projectorganisatie samenwerken,

is uitgewerkt in hoofdstuk 2. Hieronder zijn de belangrijkste bevindingen weergegeven.

Het werken volgens het bijdragemodel heeft succesvol gewerkt

Het bijdragemodel met een vaste bijdrage is in de praktijk succesvol gebleken. Een verklarende factor hiervoor is dat de voor de uitvoering verantwoordelijke partijen een primair belang hebben bij de realisatie van de deelprojecten en gebaat zijn bij een goede voortgang en kwaliteit van het betreffende deelproject. Een potentieel risico van het bijdragemodel is dat er een 'ieder voor zich' gevoel ontstaat. De inhoudelijke en procesmatige samenhang tussen de deelprojecten onderling is namelijk beperkt, de deelprojecten kunnen redelijk onafhankelijk van elkaar worden uitgevoerd. In de praktijk blijkt dit echter niet het geval. Bij het Havenbedrijf Rotterdam is er een sterke overtuiging dat de leefomgevingsprojecten 750ha en BRG randvoorwaardelijk zijn voor het politiek en maatschappelijk draagvlak voor de uitbreiding van de Rotterdamse haven ('license to grow'). Dit zorgt er in een belangrijke mate voor dat de samenhang tussen de deelprojecten bewaard blijft.

Coördinerende rol van het Rijk 'op afstand passend' bij het bijdragemodel

Het Rijk heeft een coördinerende taak en staat op relatief grote afstand van de uitvoering. Dit met uitzondering van de natuurcompensatie, waar het Rijk zelf de uitvoerende partij is. De coördinatie door het ministerie van IenM wordt ingevuld door middel van voortgangsrapportages, audits en het coördinatie-overleg van alle bij de uitvoering betrokken partijen. Het Rijk heeft, buiten de privaatrechtelijke procedures, echter geen formele bevoegdheid om in te grijpen. Omdat de uitvoerende partijen de deelprojecten voor eigen rekening en risico uitvoeren, zijn de risico's voor het Rijk anderzijds ook zeer beperkt en is de huidige invulling van de coördinerende taak daarbij passend. Het Rijk heeft wel een toetsende rol en kan ingrijpen, wanneer de uitvoering van de deelprojecten afwijkt van de overeengekomen afspraken in de bestuursovereenkomst en uitvoeringsovereenkomsten.

Duidelijke afspraken aan de voorkant

Aan de voorkant van het proces zijn met de PKB, bestuursovereenkomst en UWO's duidelijke en toetsbare afspraken gemaakt. In de bijlagen van de UWO's is scherp vastgelegd wat moet (toetsbare criteria) en welke ruimte er is voor de uitvoerende partijen om naar eigen inzicht in te vullen. De gemaakte afspraken zijn SMART geformuleerd en toetsbaar en maken duidelijk waar een ieder op aanspreekbaar is. Het Rijk heeft consequent gestuurd op de afspraken en de toetsing daarvan: scope, planning, budget en risico's.

Een keerzijde van de hoeveelheid en gedetailleerde specificatie van gemaakte afspraken is dat deze ook leiden tot een strak keurslijf, wat niet altijd past bij de lange doorlooptijd van PMR. Door voortschrijdend inzicht en nieuwe maatschappelijke gebruikswensen worden sommige afspraken in de loop van de tijd minder noodzakelijk of moeten deze worden aangepast.

Ruimte voor maatwerk

Een belangrijk voordeel van bovengenoemde afspraken is dat in de uitvoering maatwerk mogelijk is. De voor de uitvoering verantwoordelijke partijen kunnen naar eigen inzicht hun projectorganisaties, overlegstructuren en aanpak inrichten. Dit zorgt voor een projectbeheersing op maat, passend bij het type deelproject en de context waarbinnen het deelproject zich afspeelt. Ook het Rijk vult haar rol(len) als vakdepartement voor de verschillende deelprojecten anders in. Bij de landaanwinning en de 750ha vindt er frequent overleg plaats tussen de vakdepartementen IenM en EZ met de uitvoerende partijen, terwijl bij BRG het vakdepartement IenM meer op afstand functioneert. Dit verschil in inzet is ook logisch en begrijpelijk gelet op de relatief kleine BRG-projecten.

De regeling Grote Projecten leidt tot een uniforme wijze van rapporteren, maar wordt naarmate de uitvoering vordert, minder relevant

De coördinerende taak door het ministerie van IenM wordt generiek ingevuld. Conform de Regeling Grote Projecten moeten alle deelprojecten middels de voortgangsrapportages op eenzelfde wijze rapporteren over voortgang, risico's en scopewijzigingen. Voor de relatief kleine BRG-projecten leidt dit ook tot een onevenredige zware werklast. Voor de landaanwinning, die grotendeels gerealiseerd is, valt op dat de voortgangsrapportages (logischerwijs) weinig nieuwe informatie meer bevatten in vergelijking met de voorbereidingsfase en het begin van de uitvoering. Gelet op de afnemende risico's in de uitvoering is de frequentie van de voortgangsrapportages aan de Tweede Kamer per 2011 reeds teruggebracht van halfjaarlijks naar jaarlijks.

Verschillende rollen van het Rijk leiden in de praktijk niet tot discussie.

Het Rijk heeft verschillende rollen in PMR: Bevoegd Gezag (IenM en EZ), coördinerend ministerie (IenM), vakdepartement (IenM en EZ) en uitvoerend departement (IenM /Rijkswaterstaat). Op papier lijken de verschillende rijksrollen ingewikkeld en bovendien cumulatief (ministeries hebben verschillende rollen in een deelproject). In de praktijk blijkt dit echter nauwelijks tot problemen of discussies te hebben geleid binnen een ministerie, tussen verschillende ministeries onderling en tussen de ministeries en de uitvoerende partijen. Dit komt mede doordat de taakafbakening op papier helder is geregeld en in de praktijk de betrokkenen elkaar goed kennen en direct afstemmen wanneer zich potentiële problemen voordoen.

Betrokkenheid maatschappelijke organisaties geborgd.

PMR kent een lange voorgeschiedenis, waarbij in de voorbereiding van de definitieve PKB PMR en daarop volgende planologische procedures veelvuldig overleg is gevoerd met belanghebbende (maatschappelijke) partijen. Het overleg met maatschappelijke organisaties is tijdens de uitvoering voortgezet en is uitgemond in meerdere convenanten. De Tafel van Borging is daar een goed voorbeeld van. De afspraken met maatschappelijke organisaties zorgen enerzijds voor vertrouwen bij de maatschappelijke organisaties dat de gemaakte afspraken in de uitvoering worden nageleefd. Anderzijds zorgen deze afspraken en convenanten zoals met

de Tafel van Borging voor de uitvoerende partijen voor een extra 'stok achter de deur' om ook de leefomgevingsprojecten zoveel mogelijk conform afspraak en planning te realiseren. Hiermee is een extra waarborg ingebouwd voor de beoogde balans tussen economie en leefomgeving.

5.3 BEHEERSING VAN RISICO'S

De wijze waarop in PMR en de drie afzonderlijke deelprojecten de risicobeheersing is ingericht en heeft gefunctioneerd, is uitgewerkt in hoofdstuk 3. In deze paragraaf worden de bevindingen weergegeven over de wijze waarop is omgegaan met (rijks)risico's. We verklaren hierbij welke factoren de beheersing van risico's hebben beïnvloed en nog steeds beïnvloeden.

Het belang van integrale risicobeheersing is beperkt

De drie deelprojecten binnen PMR hangen op doelstellingsniveau nauw met elkaar samen en dragen ieder bij aan de beoogde dubbeldoelstelling. Echter, in de uitvoering zijn er inhoudelijk en/of procesmatig nauwelijks verbanden en de deelprojecten zijn in hun voortgang onderling nauwelijks afhankelijk. Dit betekent ook dat de risico's zich vooral manifesteren op het niveau van de afzonderlijke deelprojecten. Het belang van integrale risicobeheersing op interfaces is daarmee beperkt.

Financiële risico's voor het Rijk relatief beperkt

Conform het bijdragemodel voeren de uitvoerende partijen de deelprojecten voor eigen rekening en risico uit. Met uitzondering van de natuurcompensatie, draagt het Rijk geen directe verantwoordelijkheid voor de uitvoering. Eventuele financiële tegenvallers in de uitvoering zijn daarom ook niet direct voor rekening van het Rijk, maar worden gefinancierd door de uitvoerende partijen. In de UWV's is specifiek vastgelegd in welke gevallen er door de uitvoerende partijen een beroep gedaan kan worden op een extra rijksbijdrage. Tot op heden is hier nagenoeg geen gebruik van gemaakt. Alleen de 'post onvoorzien' is tweemaal – beperkt – aangesproken.

Risicobeheersing verantwoordelijkheid voor uitvoerende partijen.

De voor de uitvoering verantwoordelijke partijen hebben ieder op eigen wijze hun risicobeheersing ingericht, passend bij het type project en de context waarbinnen deze worden uitgevoerd. De uitvoerende partijen zijn voor eigen rekening en risico verantwoordelijk voor het deelproject en hebben dientengevolge een groot belang bij adequate risicobeheersing. Uit de evaluatie blijkt dat de uitvoerende partijen hun risicobeheersing hebben ingevuld en er goed zicht is op potentiële risico's en bijbehorende beheersmaatregelen.

In het beheersplan is vastgelegd dat het Rijk middels audits toetst of het risicomanagement binnen de deelprojecten ook daadwerkelijk conform de gemaakte afspraken plaatsvindt. Tot op heden zijn er vier audits uitgevoerd. Naar onze

inschatting is hiermee het inzicht van het Rijk in het risicomanagement van de uitvoerende partijen op basis van audits beperkt maar wel voldoende. Dit is naar ons oordeel ook logisch en passend bij het bijdragemodel en de beperkte risico's die het Rijk zelf loopt. De toetende rol van het Rijk op de invulling van het risicomanagement, lijkt dan ook niet in lijn met de lichte coördinerende taak die het Rijk heeft. De informatievoorziening door de uitvoerende partijen naar het Rijk verloopt via de voortgangsrapportages en effectrapportages. Deze informatie is kwalitatief goed en vertrouwenwekkend, waardoor het aantal audits vanuit het rijk beperkt kan blijven.

Rijk draagt wel het imagerisico

Het Rijk is politiek en maatschappelijk wel aanspreekbaar als het gaat om het slagen van het project en specifiek de realisatie van de dubbeldoelstelling. Wanneer de leefbaarheidsdoelstellingen (teveel) achterblijven bij de economische doelstellingen, zal het Rijk hier vanuit de politiek en maatschappij op aangesproken kunnen worden. Uit de evaluatie blijkt dat zowel het Rijk als de projectpartners zich goed bewust zijn van dit zogenaamde imagerisico. Nu de landaanwinning nagenoeg gereed is, komt de nadruk meer te liggen op de uitvoering van de andere deelprojecten.

Een bepaalde mate van centrale risicobeheersing blijft kortom van belang. De minister van IenM is politiek verantwoordelijk voor PMR. Dat betekent dat zij tot 2021 verantwoordelijk blijft voor de coördinatie van PMR als geheel en maatregelen zal moeten treffen wanneer zaken niet lopen zoals afgesproken.

5.4 VOORTGANG VAN DE REALISATIE

De projectscan in het bijlageboek biedt inzicht in de voortgang van de deelprojecten. Voor elk uitvoeringsproject is weergegeven in welke mate de uitvoering verloopt conform planning, scope en begroting. Tevens is aangegeven hoe het vervolgtraject eruit ziet en welke eventuele risico's er zijn in de toekomst. In deze paragraaf gaan we in op de verklarende factoren voor de (deel)bevindingen rondom de aspecten die te maken hebben met de realisatie en voortgang van PMR.

Deelprojecten verlopen conform de gemaakte afspraken

De deelprojecten, en de verschillende uitvoeringsprojecten die daarbinnen zijn geformuleerd, lopen grotendeels conform de gemaakte afspraken. Dit betekent dat ze voldoen aan de afgesproken planning, kwaliteitscriteria (scope) en begroting zoals die zijn vastgelegd in de bestuursovereenkomst en UWO's.

Vertraging op uitvoeringsniveau geen gevaar voor de planning van PMR

De uitvoering van de deelprojecten verloopt volgens de planning van de PKB PMR. Dit betekent dat volgens de huidige inzichten de deelprojecten voor 2021 gerealiseerd zullen zijn. Elk deelproject bestaat uit meerdere uitvoeringsprojecten.

Een groot deel van deze uitvoeringsprojecten is inmiddels al gerealiseerd of wordt op korte termijn opgeleverd.

Er is een aantal uitvoeringsprojecten dat vertraging oploopt ten opzichte van de oorspronkelijke planning. Met name de realisatie van Buitenland van Rhoon, onderdeel van het deelproject 750ha, ligt op het kritieke pad. De vertragingen van de uitvoeringsprojecten hebben vooralsnog geen consequenties voor de planning van PMR. Dit is verklaarbaar omdat met de planningshorizon tot 2021, vertragingen nog goed op te vangen zijn.

Economische projecten lopen in de uitvoering voor op de leefbaarheidsprojecten

In de voortgang valt op dat de realisatie van uitvoeringsprojecten met een economische doelstellingen over het algemeen, conform planning, eerder klaar zijn dan uitvoeringsprojecten met een leefbaarheidsdoelstelling. De eerste fase van de aanleg van de Tweede Maasvlakte is nagenoeg gereed. Voor 750ha geldt dat de meeste projecten nog in de uitvoering zitten en voor BRG is thans ruim de helft van de projecten gerealiseerd. Hoewel, zoals gezegd, de uitvoering conform planning verloopt, schuilt in bovenstaande wel een imago-risico voor het Rijk. De indruk zou kunnen ontstaan dat de economische doelstelling prioriteit heeft boven de leefbaarheidsdoelstelling. Sturing op de voortgang van de leefbaarheidsprojecten blijft dan ook nodig om deze beeldvorming te voorkomen.

Deelprojecten voldoen naar verwachting aan de gestelde criteria

De deelprojecten kennen tot nu toe nauwelijks inhoudelijke scopewijzigingen ten opzichte van de gemaakte afspraken en daarmee verband houdende doelstellingen. Ook in de toekomst zullen eventuele afwijkingen naar verwachting niet of beperkt aan de orde zijn. Kanttekening hierbij is dat er voor de deelprojecten 750ha en BRG, naast 'harde' criteria ook 'zachte' kwaliteitscriteria zijn gesteld, die niet altijd objectief te meten zijn en ook tot discussie of interpretatieverschillen kunnen leiden. Vooralsnog is op basis van de voortgang van de deelprojecten de verwachting dat de deelprojecten 750ha en BRG zullen voldoen aan de gestelde criteria. Voor BRG geldt bovendien dat er conform de UWO bijstellingsmogelijkheden zijn en uitvoeringsprojecten vervangen kunnen worden, mits ze bijdragen aan de afgesproken doelstellingen. Voor de landaanwinning zijn in de UWO veelal harde en objectieve criteria vastgelegd. De eerste fase van de landaanwinning is nagenoeg gereed en de verschillende toetsen wijzen uit dat de landaanwinning conform de gestelde eisen is gerealiseerd.

Effecten PMR op dit moment nog niet vast te stellen

Op dit moment is nog niet aan te tonen of en in welke mate de doelen uit de PKB PMR daadwerkelijk zijn gerealiseerd. De voorliggende evaluatie dient als tussenevaluatie en van daadwerkelijke effecten van PMR op de ontwikkeling van de economie en leefomgeving in Zuidwest Nederland is nog niet tot nauwelijks sprake. PMR is deels nog in uitvoering en effecten zullen zich pas op termijn, soms jaren na de uitvoering, gaan manifesteren.

Geen wijzigingen in de rijksbijdrage

Tot op heden hebben er zich geen afwijkingen voorgedaan in de deelprojecten die hebben geleid tot een substantiële bijstelling van de rijksbijdrage. Binnen de kaders van de opzet van deze evaluatie is er geen gedetailleerd zicht op de individuele begrotingen van de deelprojecten. Het bijdragemodel maakt ook dat dit inzicht niet nodig is. De uitvoerende partijen zijn voor eigen rekening en risico verantwoordelijk voor de uitvoering. Dat betekent dat financiële meevallers of tegenvallers geen consequenties hebben voor de afgesproken rijksbijdrage. Wel geven de uitvoerende partijen aan dat er voldoende financiële ruimte is om eventuele tegenvallers op te vangen.

Ten opzichte van de oorspronkelijke projectbegroting zijn er, behoudens afgesproken indexering en twee maal een bescheiden bijdrage uit de post onvoorzien, geen afwijkingen geweest in de rijksbijdrage. Het risicodossier geeft bovendien geen aanwijzing dat de nog te maken kosten substantieel zullen afwijken ten opzichte van de oorspronkelijke projectbegroting en de rijksbijdragen.

5.5 CONCLUSIE

Samenvattend concluderen wij dat PMR een goede voortgang kent. De deelprojecten worden uitgevoerd conform de afgesproken scope, planning en begroting. Een aantal factoren is verklarend voor dit succes:

- De dubbeldoelstelling heeft gezorgd voor een breed draagvlak voor de realisatie van PMR.
- Met het bijdragemodel is de uitvoering belegd bij die partijen die daadwerkelijk belang hebben bij een goede voortgang, zowel in tijd, geld als kwaliteit. Bovendien zijn de risico's belegd bij die partijen die daar in de uitvoering ook invloed op kunnen uitoefenen.
- Mede door het bijdragemodel is er in de uitvoering ruimte voor maatwerk, passend bij het type project en de context waarbinnen het project zich afspeelt
- Aan de voorkant zijn er duidelijke afspraken gemaakt tussen de partijen over de uitvoering. De scherpe toetsingscriteria in de UWO's maken voor alle betrokken partijen helder aan welke eisen de uitvoering moet voldoen.
- Zowel in de voorbereiding als de uitvoering van de deelprojecten is betrokkenheid van maatschappelijke organisaties adequaat georganiseerd. Dit zorgt voor een extra waarborg voor een goede balans tussen economie en leefomgeving.
- De coördinatie van het project is relatief overzichtelijk omdat de uitvoeringsverantwoordelijkheden helder zijn belegd bij de

daarvoor best geëquipeerde partij en de deelprojecten inhoudelijk en procesmatig op uitvoeringsniveau nauwelijks verwerven zijn.

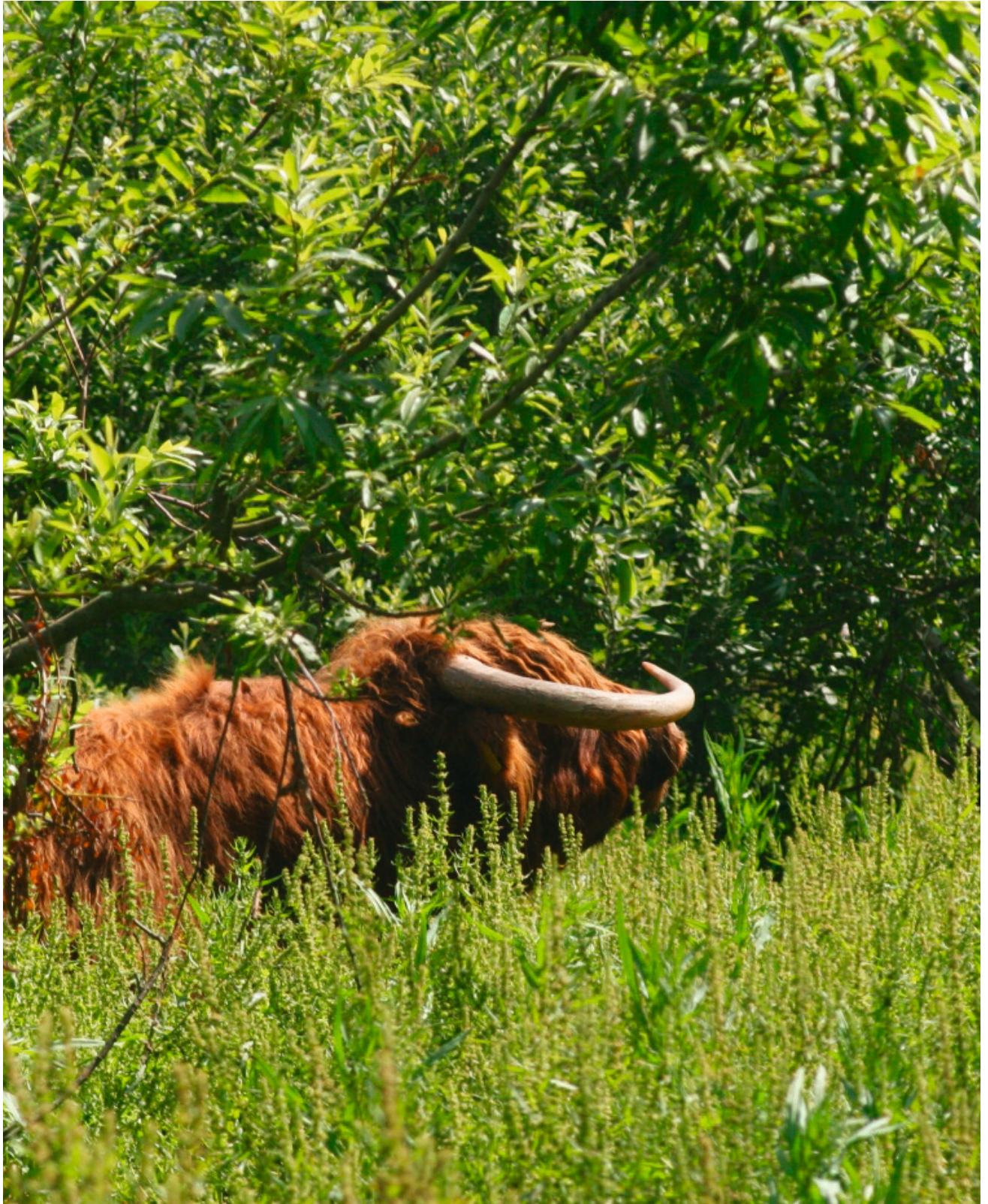
- De vertragingen in de uitvoering van de deelprojecten 750ha en BRG zijn mede te verklaren doordat deze geconfronteerd worden met zittende belangen en aanverwante ontwikkelingen in het gebied.

Met betrekking tot het vervolg van PMR concluderen wij dat de vervolgrisico's voor het Rijk beperkt zijn:

- Een groot deel van de risicovolle projecten is inmiddels afgerond. Een eerste resterend risico schuilt in de voortgang van het deelproject 750ha en specifiek de tijdige realisatie van Buitenland van Rhooon waarvan de planning op het kritieke pad ligt. Vooralsnog is de planning echter nog gericht op realisatie voor 2021. Daarnaast is het nog onzeker of het compensatie-effect van het bodembeschermingsgebied en de vogelrustgebieden (al)voldoende statistisch aangetoond kan worden op basis van de huidige monitoring. Dit vraagt mogelijk aanpassing van de monitoring, de vergelijkende analyses en/of van de compensatiemaatregelen. Ook resteert er nog een beperkte onzekerheid over voldoende ontwikkeling van het areaal natte duinvallei in de duincompensatie. Dit laatste risico is goed in beeld bij de uitvoerende partijen en er zijn inmiddels maatregelen getroffen om dit risico te beheersen.
- De uitvoerende partijen voeren de deelprojecten voor eigen rekening en risico uit. De financiële risico's voor het Rijk zijn hierdoor beperkt.
- Wel is er sprake van een imagorisico, wanneer de leefomgevingsprojecten achterblijven bij de economische projecten. Een zekere vorm van coördinatie en sturing van het Rijk op de voortgang blijft daarom nodig.

BIJLAGEN

.....



Bijlage 1

EVALUATIEKADER

De hoofdvragen voor de evaluatie hebben wij in onderstaande tabel uitgewerkt in een evaluatiekader. Deze is besproken door en vastgesteld in de begeleidingsgroep.

ASPECT	DEELVRAGEN
Strategisch niveau (doelstellingen PMR)	
Oorspronkelijke doelen en uitgangspunten	<ul style="list-style-type: none"> • Wat zijn de (oorspronkelijke) doelen van het PMR, hoe zijn deze geoperationaliseerd? • Wat zijn de (oorspronkelijke) doelen van de 3 deelprojecten, hoe zijn deze geoperationaliseerd? • Wat zijn de beoogde concrete (deel)resultaten van de drie deelprojecten?
Tactisch niveau: voortgang van de deelprojecten	
Kaders en randvoorwaarden	<ul style="list-style-type: none"> • Welke (kwaliteits)eisen zijn afgesproken (toetsingskaders)? • Welke middelen waren beschikbaar voor de uitvoering (oorspronkelijke projectbegroting)? • Wat was de oorspronkelijke planning van de uitvoering?
Project-organisatie	<ul style="list-style-type: none"> • Hoe is op projectniveau (PMR) en deelprojectniveau de projectorganisatie (feitelijk) ingericht (besturing, inrichting, bemensing, samenwerking) en welke samenwerkingsafspraken zijn gemaakt? • Hoe functioneert de projectorganisatie resp. heeft deze gefunctioneerd? En specifiek, hoe verloopt de projectbeheersing door de projectverantwoordelijke, het verantwoordelijke (vak)departement en het coördinerende departement? • Hoe hebben partners de onderlinge samenwerking ervaren? En hoe hebben het gehanteerde bijdragemodel en de contracteringstrategie daarbij gewerkt? Waren de rollen en verantwoordelijkheden van de betrokken partijen helder?
Risicobeheersing	<ul style="list-style-type: none"> • Op welke wijze is het risicobeheer- en management ingericht? Welke afspraken zijn hierover vastgelegd door de partners? • Hoe is het risicobeheer- en management van het project en de deelprojecten uitgevoerd? Welke (rijks)risico's zijn onderkend en beheerst, wat was de financiële impact hiervan, welke maatregelen zijn afgesproken, hoe zijn deze in de praktijk toegepast?

ASPECT	DEELVRAGEN
Operationeel niveau	
Uitvoering (op het niveau van de VGR)	<ul style="list-style-type: none"> • Welke activiteiten zijn/worden uitgevoerd voor de realisatie van de deelprojecten? • Wat is de voortgang van de uitvoering van de projecten (afgezet tegen de projectraming en planning) • Wat zijn de gemaakte en nog te maken kosten voor het rijk? • Indien van toepassing, hoe wijken de gemaakte en nog te maken kosten voor het rijk af van de oorspronkelijke projectbegroting? Hebben deze afwijkingen consequenties voor het rijk (gelet op de afgesproken resultaten en/of vastgestelde rijksbijdrage)?
Vervolgtraject	<ul style="list-style-type: none"> • Welke projectonderdelen zijn nog niet afgerond? • Hoe is de verdere planning van deze onderdelen (organisatorisch en financieel) geborgd? • Wat is het resterende risicoprofiel van de nog niet afgeronde projectonderdelen? Wat zijn de specifieke rijksrisico's?
Verklarende analyse: strategisch, tactisch, operationeel niveau	
Voortgang	<ul style="list-style-type: none"> • Hoe verloopt de voortgang van de verschillende deelprojecten (beschrijvend en visueel) • Hoe zijn eventuele verschillen tussen de uitgangspunten uit de basisrapportage en de actuele voortgang te verklaren?
Realisatie van effecten	<ul style="list-style-type: none"> • In welke mate worden, gelet op de voortgang van de uitvoering, de oorspronkelijke doelen uit de PKB en de deelprojecten gerealiseerd (indicatie)?

Bijlage 2

VEREISTEN EVALUATIE REGELING GROTE PROJECTEN

VEREISTE ELEMENTEN (EIND) EVALUATIE GROOT PROJECT	HOOFDCONCLUSIE EN LEESWIJZER
In welke mate zijn de oorspronkelijke doelstellingen van het project verwezenlijkt?	<p>Op dit moment is nog niet aan te tonen of en in welke mate de doelen uit de PKB PMR daadwerkelijk zijn gerealiseerd. De voorliggende evaluatie dient als tussenevaluatie en van daadwerkelijke effecten van PMR op de ontwikkeling van de economie en leefomgeving in Zuidwest Nederland kan nog niet tot nauwlijks sprake zijn. PMR is deels nog in uitvoering (tot 2021) en effecten zullen zich bovendien pas op termijn, soms jaren na de uitvoering, gaan manifesteren.</p> <p>De mate waarin de uitvoering van PMR (naar verwachting) voldoet aan de beoogde doelstellingen en de afgesproken (kwaliteits)criteria is uitgewerkt in hoofdstuk 4 en in de projectenscan (bijlageboek).</p>
Welke activiteiten zijn daarvoor verricht?	<p>Sinds de vaststelling van de PKB 2006 zijn de ruimtelijke procedures doorlopen. Deze zijn nagenoeg afgerond: vrijwel alle bestemmingsplannen en vergunningen zijn definitief en de uitvoering van de projecten is in volle gang. De aanleg van de eerste fase van de Tweede Maasvlakte is in 2013 afgerond, de fysieke maatregelen voor de natuurcompensatie zijn getroffen en er zijn maatregelen ten behoeve van de luchtkwaliteit genomen. Voor de deelprojecten 750ha natuur- en recreatiegebieden en Bestaand Rotterdams Gebied, geldt dat ruim de helft van de projecten is gerealiseerd.</p> <p>De verrichte activiteiten zijn uitgewerkt in hoofdstuk 4 en in de projectenscan (bijlageboek).</p>
Wat zijn de kosten geweest van het grote project?	<p>PMR kost de gezamenlijk betrokken overheden (Rijk en regio) voor de drie deelprojecten in totaal ruim 1,1 miljard euro (prijsspeil 2012). Verreweg het grootste deel van de overheidsbijdrage komt voor rekening van het Rijk (ruim 90%). Het overige deel van de overheidsgelden wordt gefinancierd door de Provincie Zuid-Holland, de gemeente Rotterdam en de Stadsregio Rotterdam. Het Havenbedrijf Rotterdam draagt aan het deelproject Landaanwinning circa 2,3 miljard bij (inschatting basisrapportage 2005).</p> <p>De kosten zijn nader uitgewerkt in hoofdstuk 1.</p>
In hoeverre zijn de oorspronkelijke projectraming en projectplanning gerealiseerd?	<p>De financiering van PMR gaat uit van een eenmalige en vaste bijdrage van het Rijk. Ten opzichte van de oorspronkelijke projectbegroting zijn er, behoudens afgesproken indexering en twee maal een bescheiden bijdrage uit de post onvoorzien, geen afwijkingen geweest in de rijksbijdrage. Het risicodossier geeft bovendien geen aanwijzing dat de nog te maken kosten substantieel zullen afwijken ten opzichte van de oorspronkelijke projectbegroting en de rijksbijdragen.</p> <p>De uitvoering van de deelprojecten verloopt volgens de planning van de PKB PMR. Dit betekent dat volgens de huidige inzichten de deelprojecten voor 2021 gerealiseerd zullen zijn.</p> <p>De mate waarin de projectraming is gerealiseerd is uitgewerkt in hoofdstuk 1. De realisatie van de projectplanning is uitgewerkt in hoofdstuk 4.</p>

VEREISTE ELEMENTEN (EIND) EVALUATIE GROOT PROJECT**HOOFDCONCLUSIE EN LEESWIJZER**

Op welke wijze zijn risico's onderkend en beheerst, alsmede een beschrijving van de (financiële) gevolgen van risico's die zich gedurende het project hebben gemanifesteerd?

De uitvoering van de deelprojecten is voor rekening en risico van de uitvoerende partijen. De uitvoerende partijen hebben ieder op eigen wijze hun risicobeheersing ingericht, passend bij het type project en de context waarbinnen deze worden uitgevoerd. Uit de evaluatie blijkt dat de uitvoerende partijen hun risicobeheersing hebben ingevuld en er goed zicht is op potentiële risico's en bijbehorende beheersmaatregelen.

De (financiële) risico's voor het Rijk zijn conform het bijdragemodel beperkt. Middels voortgangsrapportages, audits en een risicodossier houdt het Rijk zicht op de relevante rijksrisico's, de omvang, kans en te treffen beheersmaatregelen. Uit de evaluatie blijkt dat de informatievoorziening aan het Rijk door de uitvoerende partijen kwalitatief goed en vertrouwenwekkend is en het Rijk hiermee voldoende zicht heeft op potentiële rijksrisico's.

Tot slot wordt in deze evaluatie geconcludeerd dat de rapportageverplichting voor de relatief kleine BRG-projecten leidt tot een onevenredige zware administratieve werklast. Voor de landaanwinning, die grotendeels gerealiseerd is, valt op dat de voortgangsrapportages (logischerwijs) weinig nieuwe informatie meer bevatten in vergelijking met de voorbereidingsfase en het begin van de uitvoering.

De wijze van risicobeheersing is uitgewerkt in hoofdstuk 3.

Op welke wijze is het project beheerst en beheerd en hoe heeft de projectorganisatie gefunctioneerd?

Aan de voorkant van het proces zijn met de PKB, bestuursovereenkomst en UWO's duidelijke en toetsbare afspraken gemaakt. Het Rijk heeft consequent gestuurd op de afspraken en de toetsing daarvan: scope, planning, budget en risico's.

De coördinatie door het ministerie van IenM wordt ingevuld door middel van voortgangsrapportages, audits en het coördinatieoverleg van alle bij de uitvoering betrokken partijen. Uit de evaluatie blijkt dat deze invulling van de coördinatie goed functioneert. De projectorganisatie PMR van het coördinerende ministerie van IenM is sinds 2008 in omvang afgebouwd. In deze evaluatie wordt geconcludeerd dat een lichtere vorm van rijkcoördinatie ook logisch en voldoende is, aangezien het merendeel van de risicovolle projecten in uitvoering of afgerond is.

De projectbeheersing en projectorganisatie zijn uitgewerkt in hoofdstuk 2.

Indien van toepassing: hoe zijn de publiek private samenwerking, de private co-financiering, de exploitatie en de gehanteerde contracteringsstrategie verlopen?

De samenwerking tussen het Rijk en de uitvoerende partijen (Provincie Zuid-Holland, Gemeente Rotterdam en Havenbedrijf Rotterdam) is vormgegeven middels een bijdragemodel.

Het bijdragemodel met een vaste bijdrage is in de praktijk succesvol gebleken. Een belangrijke verklarende factor hiervoor is dat uitvoering van de deelprojecten is belegd bij die partij die het grootste belang heeft bij de uitvoering en daarvoor bovendien het best geëquipeerd is.

Het bijdragemodel en de invulling van de contractering middels uitwerkingsovereenkomsten, is uitgewerkt in hoofdstuk 2.

Verklarende analyse van verschillen tussen de uitgangspunten uit de basisrapportage en de op dat moment actuele stand van zaken van het project, ten aanzien van de onder a t/m d genoemde aspecten

Op basis van deze tussentijdse evaluatie kan worden geconcludeerd dat er geen significante verschillen zijn tussen de uitgangspunten uit de basisrapportage (2005) en de actuele stand van zaken van het project (december 2012).

Bijlage 3

OVERZICHT GESPREKSPARTNERS

DATUM	GESPREKSPARTNER(S)	ORGANISATIE	ONDERWERP
04-02-2013	Carel Harmsen	Provincie Zuid-Holland	750ha
05-02-2013	Fred Wagemaker	Rijkswaterstaat	Landaanwinning: natuurcompensatie
05-02-2013	Marco den Heijer en Madeleine van Nimwegen	Gemeente Rotterdam	Bestaand Rotterdams Gebied
06-02-2013	Chris Moes	Havenbedrijf Rotterdam	Landaanwinning
26-02-2013	André van Lammeren en Tije Vaatstra	Ministerie van IenM	Bestaand Rotterdams Gebied
27-02-2013	Rutger Pol en Luc Mutsaers	Ministerie van IenM	Projectcoördinatie algemeen
04-03-2013	Timo Staal, Jos Karssemeijer, Bea van Golen	Ministerie van Economische Zaken	750ha
05-03-2013	René van der Plas	Havenbedrijf Rotterdam	Landaanwinning
05-03-2013	Jos Claessens	Auditdienst Rijk	Projectbeheersing algemeen
08-03-2013	Joris Hoogerwerf en Inge Boers	Ministerie van IenM	Projectbeheersing algemeen
11-03-2013	Menno Steenman en Marc Wesselink	Havenbedrijf Rotterdam	Landaanwinning: contract- management en omgevings- management
11-03-2013	Marijn ten Brinke en Carel Harmsen	Provincie Zuid-Holland	750ha
11-03-2013	Peter Wunderink	Gemeente Albrandswaard	750ha, Buitenland van Rhoon

DATUM	GESPREKSPARTNER(S)	ORGANISATIE	ONDERWERP
13-03-2013	Rien van Zetten en Fred Wagemaker	Rijkswaterstaat	Landaanwinning: natuurcompensatie
13-03-2013	René Vrugt	Rijkswaterstaat	Landaanwinning: natuurcompensatie
13-03-2013	Tom Boot	Gemeente Rotterdam	Bestaand Rotterdams Gebied
15-03-2013	Sybilla Dekker		Tafel van Borging
15-03-2013	Gert-Jan den Toom	Stadsregio Rotterdam	750ha: Groene verbinding
18-03-2013	Madeleine van Nimwegen	Gemeente Rotterdam	Bestaand Rotterdams Gebied
02-04-2013	Tiedo Vellinga	Havenbedrijf Rotterdam	Landaanwinning: natuurcompensatie
04-04-2013	Ben Ter Haar, Krijn Provoost en Alex Ouwehand	Stichting duinbehoud, natuurmonumenten, Natuur en milieu- federatie	Tafel van Borging
11-04-2013	Marco den Heijer, Maureen Mollis, Jasper Baas	Gemeente Rotterdam	750 ha: Vlinderstrik en Schiezone
16-04-2013	Jos Rijkhoff	VNO-NCW	Tafel van Borging

Bijlage 4

CHRONOLOGISCH PROCESVERLOOP

-
- juli 1997:**
Projectbeslissing
Ruimtetekort in
Mainport Rotterdam
- Het besluitvormingsproces begint in 1997. Op 14 juli 1997 neemt het kabinet de projectbeslissing Ruimtetekort in mainport Rotterdam. In de projectbeslissing erkent het kabinet dat het vinden van uitbreidingsruimte voor de Rotterdamse haven nuttig en noodzakelijk is. Tegelijkertijd moet de kwaliteit van de leefomgeving in en rond de haven verbeteren. Voor nader onderzoek hiernaar en het opstellen van projectactiviteiten om de dubbeldoelstelling te realiseren is het Project Mainportontwikkeling Rotterdam (PMR) opgericht.
-
- mei 1998:**
Startnotitie PKB
- De startnotitie PKB+/MER Mainportontwikkeling Rotterdam legde de ambities en aanpak van het project vast en gaf aan welke procedures van besluitvorming en democratische controle van toepassing zijn. De startnotitie markeert bovendien het begin van een milieueffectrapportage naar de gevolgen van het project voor natuur en milieu.
-
- mei 2001:**
PKB+ en MER
- Het kabinet brengt deel 1 van de PKB+ PMR en het bijbehorende milieueffectrapport uit. Hierin staan voorstellen om de Rotterdamse haven uit te breiden én de kwaliteit van de leefomgeving in Rijnmond te verbeteren om op die manier aan de dubbeldoelstelling te voldoen. Dit moet bijvoorbeeld gebeuren door nieuwe natuur aan te leggen, door lawaai en schadelijke emissies te bestrijden en door een beter leefmilieu te creëren in de regio Rijnmond.
-
- november 2001:**
PKB+ deel 2
- Gedurende twee maanden na de publicatie van de PKB+ PMR deel 1 en het bijbehorende milieueffectrapport kan iedereen reageren op de rapporten. In november 2001 brengt het kabinet deel 2 van de PKB+ PMR uit. Dit deel bevat de resultaten van inspraak, bestuurlijk overleg en wettelijk advies over de voorstellen die het kabinet in deel 1 van de PKB+ en het bijbehorende milieueffectrapport heeft gepresenteerd.
-
- december 2001:**
PKB+ deel 3
- Het kabinet brengt deel 3 van de PKB+ PMR uit. Dit deel bevat het kabinetsstandpunt over het project en een nota van toelichting waarin staat hoe het kabinet is omgegaan met de resultaten van inspraak, advies, overleg en aanvullend onderzoek.
-
- september 2003:**
PKB+ deel 4
- Op 29 september publiceert het kabinet deel 4 van de PKB+ PMR. In deel 4 is onder meer het principebesluit voor de aanleg van Maasvlakte 2 vastgelegd, inclusief alle eisen en voorwaarden waaraan de landaanwinning moet voldoen. In een procedure bij de Raad van State is beroep mogelijk tegen de ‘concrete beleidsbeslissingen’ uit deel 4 van de PKB+ PMR.

-
- november 2003:**
Beroep
- Overheden, belangenbehartigers, bedrijven en omwonenden dienen 18 beroepschriften in bij de Raad van State. Zij maken hiermee bezwaar tegen onderdelen van de PKB+ PMR.
-
- juni 2004:**
Bestuursakkoord over financiering
- Op 25 juni 2004 bereiken de PMR-partijen een Bestuursakkoord over de financiering van de PMR-projecten. In het bestuursakkoord staan op hoofdlijnen de afspraken die zijn gemaakt tussen het Rijk en de regionale partners over de financiering en de uitvoering van de deelprojecten. Daarbij is afgesproken dat de uitvoeringsverantwoordelijkheid voor de deelprojecten ligt bij de regionale partners. In de zogeheten uitwerkingsovereenkomsten zijn deze afspraken op detailniveau uitgewerkt.
-
- januari 2005:**
Oordeel Raad van State
- Op 26 januari 2005 oordeelt de Raad van State dat een aantal bezwaren tegen concrete beleidsbeslissingen uit de PKB+ gegrond is. Omdat er veel samenhang bestaat tussen de beslissingen, verklaart de Raad van State alle concrete beleidsbeslissingen uit de PKB+ nietig. Opnieuw de gehele procedure doorlopen zou het project ernstig vertragen en voorbijgaan aan het bestaande draagvlak voor uitvoering van het project. Daarom kiezen de projectpartners voor herstel van de PKB vanaf het kabinetsbesluit, PKB deel 3.
-
- september 2005:**
Ondertekening
Uitwerkingsovereenkomsten
- Op 2 september 2005 ondertekenen o.a. Rijk, gemeente Rotterdam en Havenbedrijf de uitwerkingsovereenkomsten over de uitvoering van het PMR. In de uitwerkingsovereenkomsten staan de afspraken die gemaakt zijn over financiering en uitvoering van de 3 deelprojecten van PMR. Er zijn 3 uitwerkingsovereenkomsten: landaanwinning, 750 hectare natuur- en recreatie en leefbaarheids- en intensiveringsprojecten in Bestaand Rotterdams Gebied.
-
- 2005/2006:**
Reparatie PKB
- Voor het vervolg van de procedure besluiten de projectpartners te kiezen voor herstel zonder concrete beleidsbeslissingen. In de aangepaste PKB is ruime aandacht voor de onvolkomenheden die de Raad van State concludeerde. De gevolgen van de landaanwinning voor beschermde natuur in de Waddenzee, volgens de uitspraak onvoldoende in beeld gebracht, zijn nader onderzocht. Deze blijken geen bezwaren op te leveren. Ook de belangen van een aantal (agrarische) ondernemers zijn geïnventariseerd. Enkele meer juridisch-technische bezwaren in de oorspronkelijke formuleringen zijn in de herziene PKB eveneens opgelost. Daarnaast is ingegaan op actuele ontwikkelingen, zoals de vereiste bescherming van de luchtkwaliteit.

-
- Juni 2006:**
Strategische Milieubeoordeling
- Bij de herstelde PKB hoort inmiddels ook een Strategische Milieubeoordeling (SMB) en een Passende Beoordeling (PB) Landaanwinning. Een Strategische Milieubeoordeling is een rapport waarin de milieueffecten van een PKB op hoofdlijnen beschreven staan. De Passende Beoordeling Landaanwinning beschrijft de gevolgen van de landaanwinning voor de speciale beschermingszones Voordelta en Waddenzee. Dat deze rapporten er nu moeten komen is een gevolg van nieuwe Europese richtlijnen (uit 2004). Op de SMB en PB Landaanwinning is in 2006 inspraak mogelijk geweest.
-
- Oktober 2006:**
Tweede Kamer akkoord
- Op 10 oktober 2006 stemt de Tweede Kamer definitief in met de uitvoering van het Project Mainportontwikkeling Rotterdam (PMR). Hiermee keuren zij ook de eerder gemaakte afspraken van het Bestuursakkoord (2004) en de uitwerkingsovereenkomsten voor de drie PMR deelprojecten goed.
-
- November 2006:**
PKB PMR definitief
- Op 20 november gaat ook de Eerste Kamer akkoord met de uitvoering van het PMR. Hiermee is de PKB+ PMR uit 2006 definitief. Het document is voor een groot deel gelijk aan de PKB+ PMR uit september 2003. Ook de concrete beleidsbeslissingen uit de oorspronkelijke PKB zijn in hoofdlijn ongewijzigd.
-
- februari 2007:**
Milieueffectrapportage gereed
- Voor de plannen en de vergunningen zijn milieueffectrapporten gemaakt: MER A(anleg) en MER B(estemming). Daarnaast liggen er de zogeheten Habitattoetsen, die specifiek ingaan op de gevolgen voor beschermde natuur en vaststellen hoeveel natuurcompensatie nodig is. Bij elkaar gaat het om zeer omvangrijke rapporten met veel bijlagen. Nu de milieueffectrapporten voor Aanleg en Bestemming van Maasvlakte 2 gereed zijn wordt het bestemmingsplan in procedure gebracht.
-
- april 2007:**
Rotterdam akkoord met Maasvlakte 2
- De Rotterdamse gemeenteraad stemt in met de voorlopige plannen voor Maasvlakte 2. De raad neemt de milieueffectrapportage (MER) en het ontwerp voor het bestemmingsplan met een grote meerderheid aan.
-
- april/mei 2007:**
Inspraak
- Van 20 april tot en met 31 mei 2007 vindt een belangrijke inspraakronde plaats. MER Aanleg en Bestemming, verschillende bestemmingsplannen en vergunningen en ontheffingsaanvragen liggen ter inzage. De inspraakronde leverde iets meer dan vijftig inspraakreacties op.

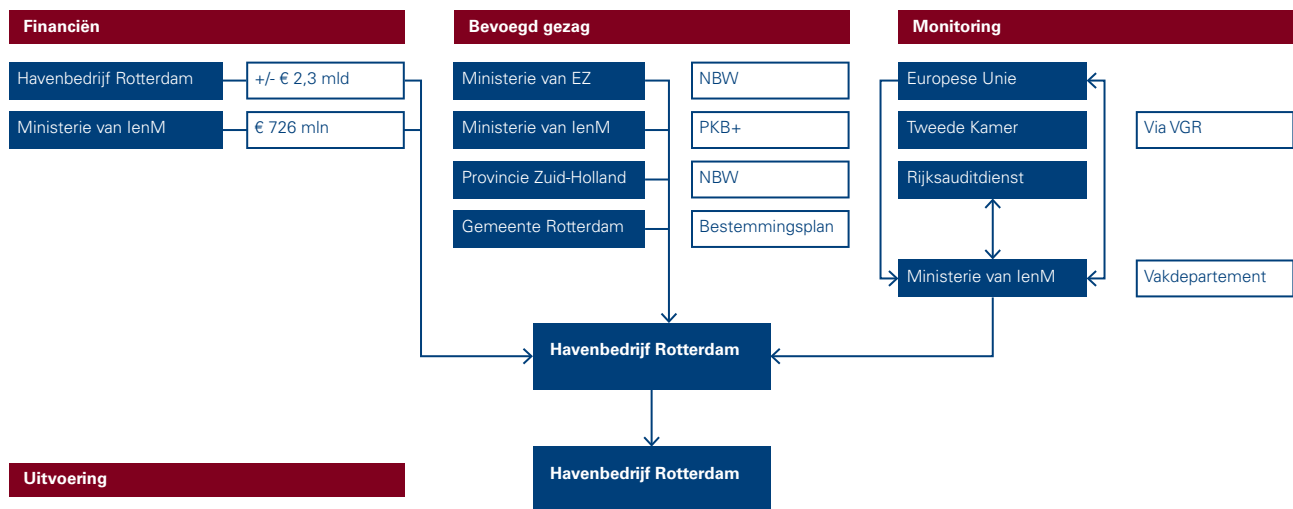
-
- december 2007:**
Commissie m.e.r.
geeft positief advies
- De onafhankelijke Commissie m.e.r. concludeert dat de milieueffectrapportage over Maasvlakte 2 een goed beeld geeft van de gevolgen voor het milieu van aanleg en gebruik van de havenuitbreiding. Gebruik van Maasvlakte 2 leidt naar het oordeel van de commissie niet tot verslechtering van de luchtkwaliteit, omdat er voldoende compenserende maatregelen worden getroffen. Dit positieve advies heeft de Commissie m.e.r. uitgebracht aan het bevoegd gezag: de minister van Verkeer en Waterstaat en de gemeenteraad van Rotterdam.
-
- januari 2008:**
Inspraak
- Tussen 4 januari en 15 februari 2008 vindt wederom een belangrijke inspraakronde plaats. Er liggen onder andere ontwerp-bestemmingsplannen en conceptvergunningen en -onthefingen ter inzage.
-
- zomer 2008:**
beroepsprocedures
- In de zomer van 2008 worden de beroepsprocedures doorlopen voor de aanleg- en natuurvergunningen en de ruimtelijke procedures. De eerste besluiten gingen 26 april 2008 in procedure. Als laatste lag het Beheerplan Voordelta ter inzage. Tot 1 september kon hierop gereageerd worden.
-
- november 2008:**
goedkeuring
bestemmingsplan
- 11 november 2008 keuren de Gedeputeerde Staten van de Provincie Zuid-Holland de bestemmingsplannen goed. Aansluitend is nog 6 weken beroep op de uitspraak van de provincie mogelijk geweest.
-
- december 2008/
januari 2009:**
goedkeuring
bestemmingsplan
- Het bestemmingsplan Maasvlakte 2 en de twee partiële herzieningen liggen van 19 december 2008 tot en met 29 januari 2009 ter inzage in het kader van de beroepsprocedure. Belanghebbenden kunnen in deze periode beroep instellen tegen de goedkeuringsbesluiten bij de Raad van State.

Bijlage 5

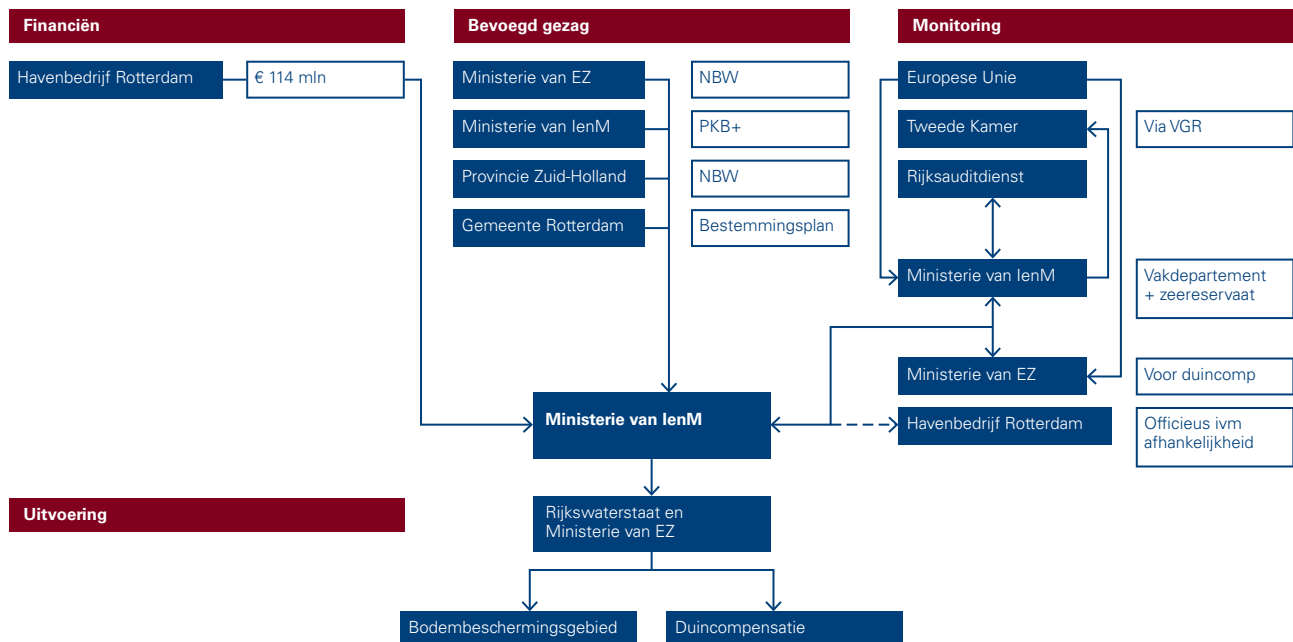
PROJECTORGANISATIES DEELPROJECTEN

In onderstaande afbeelding en is schematisch weergegeven hoe de projectorganisaties voor de deelprojecten landaanwinning (inclusief natuurcompensatie en luchtkwaliteit), 750 ha en BRG zijn georganiseerd.

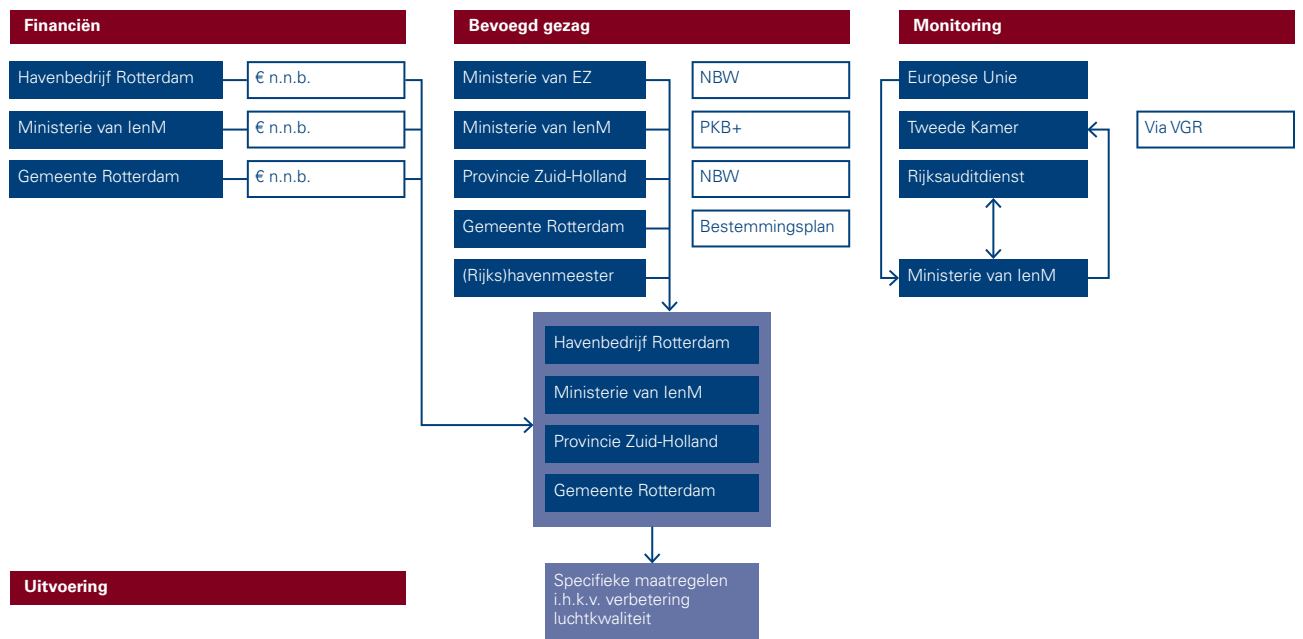
1. Landaanwinning



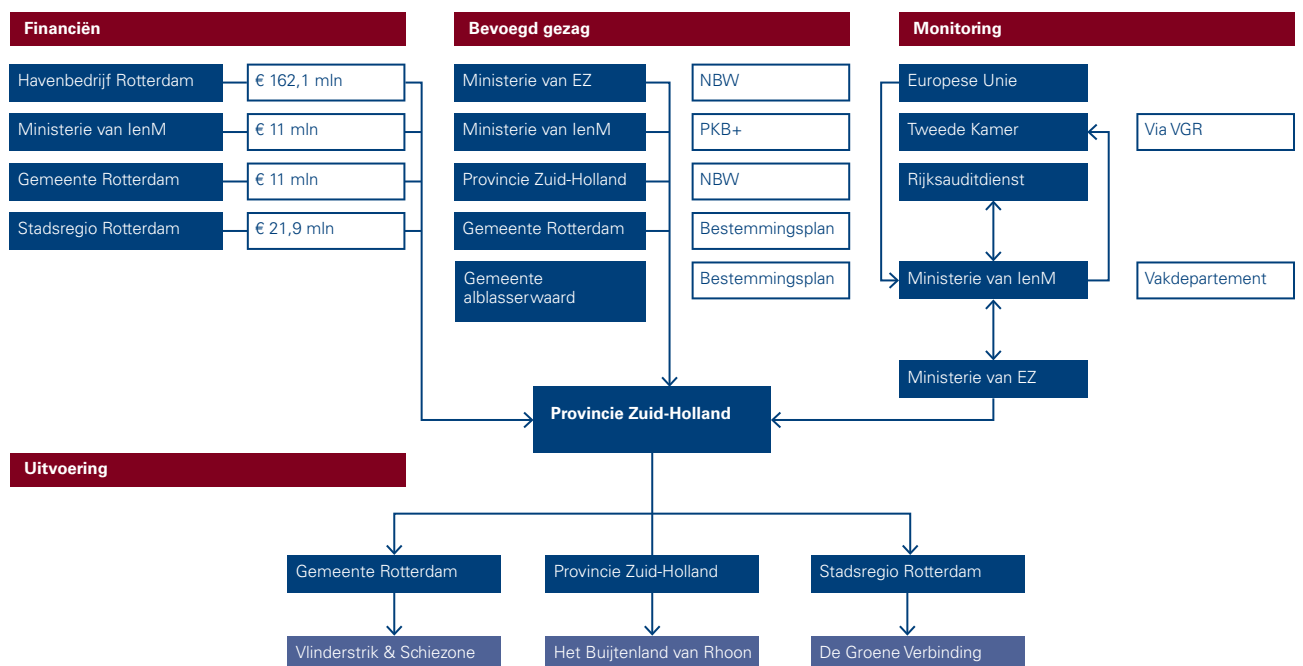
2. Natuurcompensatie



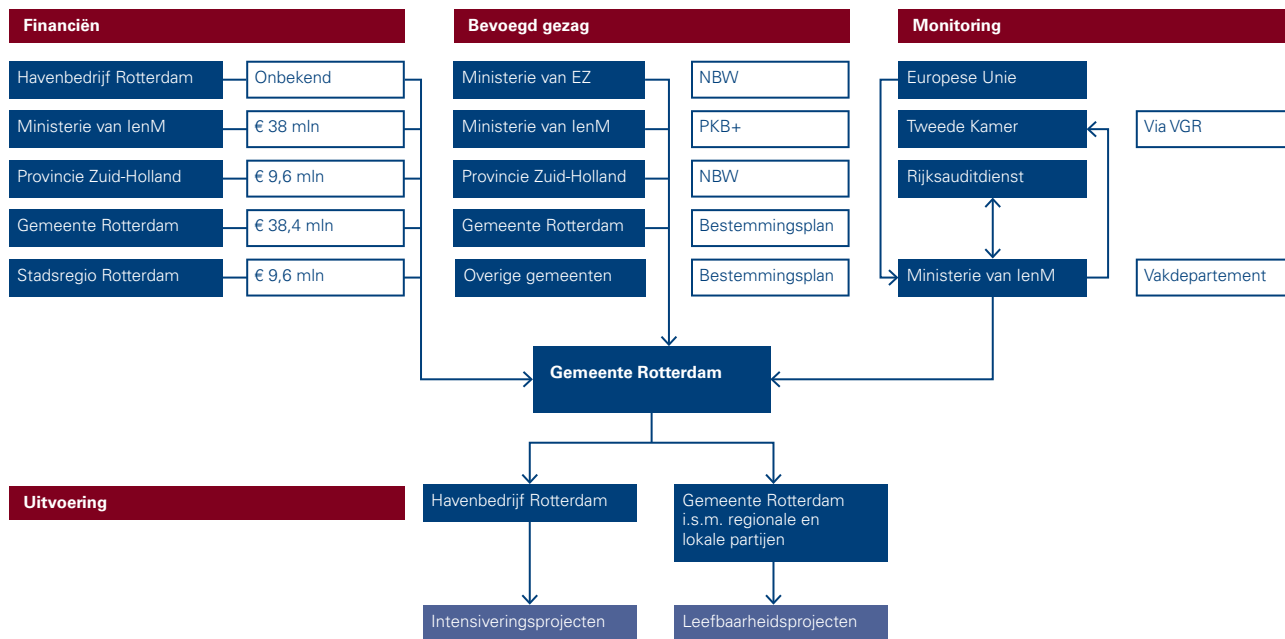
3. Luchtkwaliteit



4. 750 hectare natuur- en recreatie



5. Bestand Rotterdams Gebied



Berenschot Groep B.V.
Europalaan 40
3526 KS Utrecht
T +31 (0)30 291 69 16
E contact@berenschot.nl
www.berenschot.nl

Berenschot is een onafhankelijk organisatieadviesbureau met 400 medewerkers wereldwijd. Al 75 jaar verrassen wij onze opdrachtgevers in de publieke en private sector met slimme en nieuwe inzichten. We verwerven ze en maken ze toepasbaar. Dit door innovatie te koppelen aan creativiteit. Steeds opnieuw. Klanten kiezen voor Berenschot omdat onze adviezen hen op een voorsprong zetten.

Ons bureau zit vol inspirerende en eigenwijze individuen die allen dezelfde passie delen: organiseren. Ingewikkelde vraagstukken omzetten in werkbare constructies. Door ons brede werkkerrein en onze brede expertise kunnen opdrachtgevers ons inschakelen voor uiteenlopende opdrachten. En zijn we in staat om met multidisciplinaire teams alle aspecten van een vraagstuk aan te pakken.

Berenschot is aangesloten bij de E-I Consulting Group, een Europees samenwerkingsverband van toonaangevende bureaus. Daarnaast is Berenschot lid van de Raad voor Organisatie-Adviesbureaus (ROA) en hanteert de ROA-gedragscode.