

# Engelse autowegen onder vuur

Jan Rip

**Hoge budgetoverschrijdingen en de afhankelijkheid van externe adviseurs hebben de Engelse Highway Agency tot een kwetsbare organisatie gemaakt.**

**Wat kunnen we leren van die situatie?**

In *Quantity Surveyors Weekly* van 8 november 2007 ([www.qsweek.com](http://www.qsweek.com)) vinden we een bericht over een onderzoek van het Engelse Lagerhuis bij de *Highway Agency* (HA) naar de kostenramingen en het projectmanagement van aanleg en onderhoud van Engelse autowegen.

Het bericht in *QS Weekly* linkt door naar het venijnige rapport *'Estimating and monitoring the costs of building roads in England'*. Dit is een rapport van de commissie voor de overheidsfinanciën van het Lagerhuis, gebaseerd op verhoren – die doen denken aan de Parlementaire Bouwenquete – en op kostentechnisch onderzoek door specialisten.

De redactie van *QS Weekly* geeft aan dat de HA en haar consultants nu onder vuur liggen en dat het rapport bij de consultants hard zal aankomen. Wat zijn de feiten, de verwijten en de oplossingen? En is het leerzaam voor de Nederlandse infrasector?

## De feiten

Als case is een wegenverbeteringsprogramma met 36 projecten gekozen ter waarde van zo'n 2 miljard euro. Dit programma blijkt zo'n 40% meer te kosten dan bij aanvang was begroot. (en als hard budget bij het programma was neergezet, noot JR). Zelfs met een forse post Onvoorzien (*'underestimates'* is vrij te vertalen als onderschattingen) en meenemen van niet terugvorderbare BTW en inflatie op de initiële budget, ja, dan nog ziet de commissie 6% of zo'n 150 miljoen euro niet anders verklaard dan als 'kostenstijgingen veroorzaakt door andere factoren'.

Meer in het algemeen concludeert de nationale Engelse rekenkamer dat bij dergelijke programma's bijna 50% van de kostenoverschrijdingen betrekking heeft op de aanlegkosten en meer dan 25% op de kosten voor grondaankoop en compensatie aan landeigenaren.

De consultants van de *Highway Agency* zelf concluderen uit eigen onderzoek dat inflatie zorgt voor 45% van het verschil tussen de het initiële en het actuele budget. Andere zwaarwegende facto-

ren zijn volgens hen scope-wijzigingen en 'zwakheden' (*weaknesses*) in de ramingen.

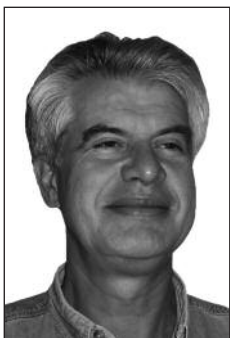
## De verwijten

Volgens deze Lagerhuiscommissie leunt de HA te veel op externe consultants. Deze zijn belast met het *"Assessing and negotiating target costs"* en *"Providing estimating for projects, assisting project teams with project costs, costs challenges and construction programming"*. Daar zit dus niet alleen het leveren van ramingen in, maar ook het beoordelen van biedingen en het onderhandelen daarover. Het assisteren van projectteams op het gebied van geld en tijd lijkt daarentegen weer een vage verantwoordelijkheid. In ieder geval is er een sterke indruk dat de eigen mensen van de HA sterk afhankelijk zijn van deze externe adviseurs. Een groot verwijt van de commissie is dat de externe consultants belangenverstrengeling in de hand werken. Bij het ene projectenprogramma treden zij op als consultants, bij het andere werken zij voor hoofdaannemers. Hierdoor staan zij de ontsluiting van informatie aan potentiële mededingers in de weg. Andere verwijten zijn dat zij:

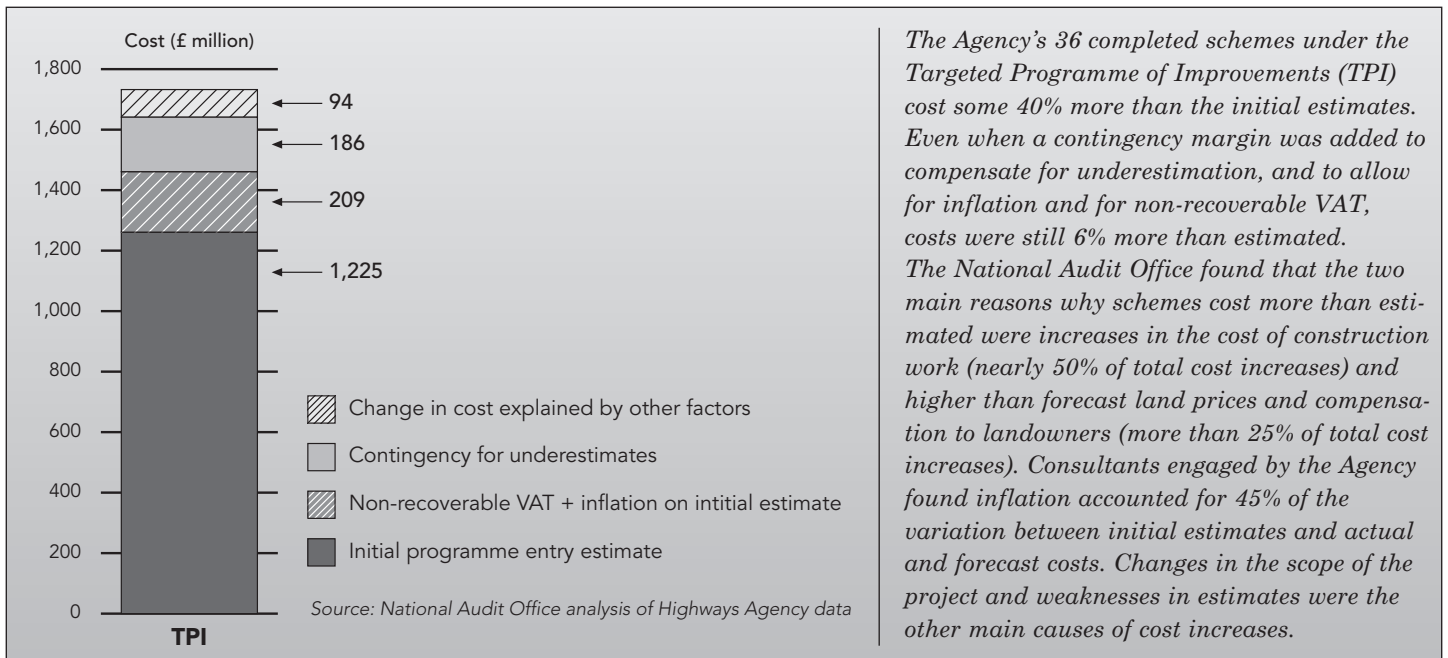
- de projectbudgetten niet beheersen;
- gebruik maken van onnauwkeurige historische gegevens;
- dat zij projecten ver laten uitlopen ten opzichte van de plannings;
- achterlopen op nieuwe, op kostenefficiëntie gerichte ontwikkelingen in management en techniek.

## De oplossingen

Als dwingende oplossing ziet de commissie dat de HA een stafafdeling optuigt die commerciële vaardigheden heeft en weet te onderhandelen over kostenposten en de totaalprijs. Deze stafmedewerkers moeten kunnen optreden als deskundige opdrachtgevers van de consultants die slechts adviezen zouden moeten uitbrengen over de redelijkheid van ramingen en aanvragen voor aanvullend



ir Jan Rip,  
JRC2000



*The Agency's 36 completed schemes under the Targeted Programme of Improvements (TPI) cost some 40% more than the initial estimates. Even when a contingency margin was added to compensate for underestimation, and to allow for inflation and for non-recoverable VAT, costs were still 6% more than estimated. The National Audit Office found that the two main reasons why schemes cost more than estimated were increases in the cost of construction work (nearly 50% of total cost increases) and higher than forecast land prices and compensation to landowners (more than 25% of total cost increases). Consultants engaged by the Agency found inflation accounted for 45% of the variation between initial estimates and actual and forecast costs. Changes in the scope of the project and weaknesses in estimates were the other main causes of cost increases.*

Figuur 1. Factoren voor budgetoverschrijding bij een Engels wegenbouwprogramma.

Bron: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200607/cmselect/cmpublic/426/42605.htm>

lend budget. De kennis en ervaring om een deskundig opdrachtgever te kunnen zijn, zal weer opgebouwd moeten worden.

De commissie vraagt ook om een onderzoek naar het waarom van forse kostenstijgingen met het doel de trefzekerheid van ramingen te verbeteren. Hiervoor zouden ervaringen van andere economische sectoren benut kunnen worden, zoals de gebruikte methodiek bij de modernisering van een stuk spoorwegnet aan de Britse westkust.

Verder wordt aanbevolen om een nieuwe kostendatabase op te zetten, niet alleen voor nieuwe wegenaanleg, maar ook voor wegverbreding en groot onderhoud. Ook zou er een evaluatie moeten komen van de veelgeprezen *Early Contractor Involvement* (ECI) aanbestedingsstrategie. De HA was daar een van de eerste mee en ECI wordt nog steeds omarmd als een innovatieve samenwerkingsvorm. ECI is te vergelijken met het alliantiecontract met één aannemer waaraan een concurrentiegerichte dialoog met meerdere aannemers voorafgaat. De commissie constateert dat voor de ECI-contracten projectmanagers worden ingehuurd die per tijdeenheid worden betaald. Dat biedt weinig animo om binnen het tijdschema te blijven.

#### Leerzaam voor Nederland?

“Als de wereld vergaat ga dan naar Nederland, daar gebeurt alles 50 jaar later.” Dit citaat zou betrekking hebben op Nederland dat in de 19<sup>e</sup> eeuw maar niet inhaakte op de Industriële Revolutie. Inmiddels is dat wel anders, maar op het punt van zorg voor de infrastructuur zou het citaat nog wel eens geldig kunnen

zijn. In Engeland is de HA is ongeveer twintig jaar geleden geprivatiseerd waarna veel kennis en ervaring zijn weggevoerd, zo komt uit de verhalen naar voren. Het is waarschijnlijk niet een totale privatisering geweest maar wel een waarbij bijvoorbeeld BTW aan de staat moest worden afgedragen. In Nederland is de overheid een grote opdrachtgever van infrastructurele werken, een overheid die zich sterk bezighoudt met ambtenarenreductie en tegelijk de dure externe adviseurs de deur uit wil doen. Maar hoe denkt de overheid nu kwaliteit te gaan leveren?

Het zal in Engeland een hele toer worden om de negatieve effecten van twintig jaar geprivatiseerde *Highway Agency* weg te werken. Dus voor opdrachtgevende organisaties is het leerzaam om te volgen wat daar de komende tijd gaat gebeuren.

Zowel voor opdrachtgevers als consultants is het interessant om te volgen of er verder onderzoek naar de kostenefficiëntie van alliantiecontract en concurrentiegerichte dialoog gaat plaatsvinden. In Nederland is daar nog weinig ervaring mee. Het eerste alliantiecontract werd in 2000 afgesloten voor de Betuwe-route, onder de naam Waardse alliantie. Pas in 2006 wordt voor de omlegging Aalsmeer-Uithoorn het tweede alliantiecontract gesloten. Onze ‘highway agency’, Rijkswaterstaat, begeeft zich op dit pad in 2007 met het A2-gedeelte Hooggelegen bij Utrecht.

Voor de consultants is dit rapport interessant voor hun positionering in de markt. De leden van het Lagerhuis hebben de vinger op tal van zere plekken gelegd, waarmee de consultants, in Engeland en Nederland, op het punt van te voeren bureau-, opdracht- en projectbeleid hun voordeel kunnen doen.