



Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Accountantsdienst



C11803 RWS



Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Accountantsdienst

ACCOUNTANTSDIENST

VAN HET

MINISTERIE VAN VERKEER EN WATERSTAAT

=====

Rapport in het kader van de
procedure "Controle Grote Projecten"

over de opzet van het project

Westerschelde Oeververbinding (WOV)



Uitleenbon

Dit boek terugbezorgen op:

J.P. Vermeulen	31-8-2000

Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Directie Voorlichting
Informatie en Documentatie

Postbus 20901
2500 EX Den Haag
Telefoon 070-3517047



Rapport in het kader van de procedure "Controle Grote Projecten" over de opzet van het project *Westerschelde Oeververbinding* (WOV).

INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding	1
2	Samenvatting	1
3	Historische schets WOV	3
4	Toegepaste calculatiemethode	4
	4.1 Algemeen	
	4.2 Rijksactiviteiten	
	4.3 Planning	
	4.4 Ramingen	
	4.4.1 Uitgaven	
	4.4.2 Ontvangsten	
5	Realiteitsgehalte budgettaire inpasbaarheid	9
6	Toereikendheid van de voorbereidingsorganisatie	10
7	Toereikendheid van de uitvoeringsorganisatie	10



1 Inleiding

Op 19 maart 1996 heeft de Tweede Kamer, op advies van de Vaste Commissie voor Verkeer en Waterstaat (zie: Kamerstuk 17.741, nr. 11), besloten op het project Westerschelde Oeververbinding (WOV) de procedure "Controle Grote Projecten" van toepassing te verklaren. Volgens punt A6 van de bij deze procedure (Kamerstuk 18.963, nr 8 van 7 september 1988) behorende informatie-eisen wordt van de departementale accountantsdienst (AD) een oordeel verwacht over de toegepaste calculatiemethode, het realiteitsgehalte van de uitspraken over de budgettaire inpasbaarheid, de toereikendheid van de voorbereidingsorganisatie en de toereikendheid van de uitvoeringsorganisatie.

Hierna is eerst een samenvatting van de belangrijkste bevindingen van ons onderzoek opgenomen. Vervolgens wordt een korte historische schets van het project WOV gegeven. Daarna wordt ingegaan op de informatie-eisen zoals die onder punt A6 van de procedure "Controle Grote Projecten" zijn genoemd.

Wij merken op dat wij gewoonlijk een basisrapportage (met daarin opgenomen het projectvoorstel) in het kader van de procedure "Controle Grote Projecten" pas beoordelen nadat de basisrapportage geheel gereed is. Dat vergt een extra doorlooptijd, die nu niet beschikbaar was. Daarom is besloten dat de AD de voorbereidingsorganisatie zou ondersteunen en zou adviseren bij het opstellen van de basisrapportage. In dit rapport geeft de AD haar oordeel over de basisrapportage die inmiddels gereed is.

Voor de goede orde wijzen wij er op dat wij geen accountantscontrole hebben toegepast in de zin van de "Gedrags- en beroepsregels register-accountants". De aard van de onderhavige beoordeling leent zich daar niet voor.

2 Samenvatting

In deze rapportage zijn onze bevindingen inzake de beoordeling van de basisrapportage Westerschelde Oeververbinding opgenomen. Ons oordeel is gebaseerd op het vaststellen van objectief waarneembare maatregelen in de desbetreffende processen. Wij zijn van mening dat een onafhankelijke toets door terzake deskundigen in beginsel bijdraagt aan de verkrijging van voldoende zekerheid omtrent de kwaliteit van het proces en de daaruit voortvloeiende producten.

Met nadruk merken wij op dat, waar een dergelijke toets niet heeft plaatsgevonden, niet gesteld wordt dat het produkt niet aan de daaraan te stellen eisen zou voldoen.

In het bestuursaccord dat 22 mei 1996 is gesloten tussen de Staat der Nederlanden, de provincie Zeeland en de Westerschelde oeververbinding Exploitatiemaatschappij N.V. in oprichting is vastgelegd welke rechten en plichten in het kader van de WOV door het Rijk van de provincie Zeeland worden overgenomen. De juistheid en volledigheid van de in het bestuursaccord opgenomen rechten en plichten zijn getoetst door een openbaar accountantskantoor.



De planning van de WOV zoals opgenomen in bijlage 5 van de basis-rapportage is geaccordeerd door anderen dan de opstellers daarvan.

De uitgaven- en ontvangstenramingen zijn beoordeeld door een organisatie-adviesbureau. Daarnaast is een extra toets door terzake deskundigen uitgevoerd op de projectkosten en de tolopbrengsten.

Voor de zogenaamde overige kosten die deel uitmaken van de projectkosten adviseren wij een PM-post op te nemen. Wij hebben namelijk geconstateerd dat er in de huidige raming geen reservering is opgenomen voor de door het Rijk afgewezen claims. Ook ontbreekt in de huidige raming een reservering voor meer werk inzake de dwarsverbindingen en mogelijke vluchtvoorzieningen in de kabelgoten. Momenteel vindt er overleg plaats over dit meer werk.

Wij zijn van mening dat de post onvoorzien aan de lage kant is, deze post bedraagt 5% van de bouwkosten. Onzes inziens moet de post onvoorzien minimaal 10% bedragen. Zo zijn niet alle risico's inzake obstakels die in de bodem worden aangetroffen voor rekening van de aannemer en is de toe te passen bouwmethode nog niet eerder in Nederland gehanteerd.

Het is de bedoeling om voor de financiering van de op te richten N.V. de nodige bedragen aan de begroting van Verkeer en Waterstaat toe te voegen. Wij adviseren maatregelen te nemen om de financiering te regelen. Het project dient hierbij afzonderlijk op de begroting tot uiting te komen.

De in de ontwerp- en bouwovereenkomst op te nemen verzekeringsclausules zijn op ons advies inhoudelijk door een organisatie van Verzekeringsmakelaars en Pensioenadviseurs getoetst. Wij adviseren de resultaten van deze toetsing te verwerken in de ontwerp- en bouwovereenkomst.

Over de raming van de uitgaven merken wij tenslotte nog op dat de afspraken over storting van het kapitaal, kostenoverschrijdingen, tegenvallende rendementontwikkelingen, BTW, mogelijke vennootschapsbelasting en overdracht bij beëindiging tolheffing nog dienen te worden vastgelegd in een convenant tussen de N.V. WOV i.o., het ministerie van Verkeer en Waterstaat, het ministerie van Financiën en de provincie Zeeland.

Wij hebben geen lacunes geconstateerd in de toereikendheid van de voorbereidingsorganisatie. De voorbereidingsorganisatie zoals die destijds bij de Provincie heeft gefunctioneerd is overigens niet door ons beoordeeld.

Omdat een concrete invulling van de uitvoeringsorganisatie nog ontbreekt, kunnen wij geen oordeel geven over de opzet daarvan.



3 Historische schets WOV

De WOV dient ter vervanging van de beide provinciale veerdiensten Vlissingen/Breskens en Kruiningen/Perkpolder. Deze beide veerdiensten worden door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W) met een jaarlijks te indexerende som gesubsidieerd.

Door een brief van 3 augustus 1994 (Kamerstuk 23 400-XII, nr. 64), is de Tweede Kamer in kennis gesteld van het met de provincie Zeeland gesloten hoofdlijnenconvenant, waarin de verhouding tussen de Staat der Nederlanden en de provincie Zeeland voor aanleg, financiering en de exploitatie van de WOV werd geregeld. In het convenant werd uitgegaan van aanleg en exploitatie van de WOV door een exploitatiemaatschappij, waarvan het Rijk geen aandeelhouder zou zijn. Verder was in het convenant als ontbindende voorwaarde opgenomen, dat vóór 1995 een definitieve overeenkomst inzake de WOV tussen de Staat en de provincie Zeeland gesloten zou zijn. Op verzoek van de provincie Zeeland is wat betreft de geldigheidsduur van het hoofdlijnenconvenant uitstel verleend tot 1 juli 1995.

In een bestuurlijk overleg van 29 juni 1995 tussen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en de provincie Zeeland is geconstateerd en vastgesteld dat de provincie Zeeland niet heeft kunnen voldoen aan de in het hoofdlijnenconvenant gestelde voorwaarden voor de realisatie van de WOV.

Geconcludeerd is dat het toen voorliggende financieringsaanbod niet paste binnen de kaders van het hoofdlijnenconvenant. Dat heeft tot de gezamenlijke conclusie geleid dat het hoofdlijnenconvenant beëindigd was.

Vervolgens heeft de minister van Verkeer en Waterstaat samen met de minister van Financiën bij het Kabinet een voorstel ingediend over de bouw, financiering en exploitatie van de WOV. De Ministerraad heeft op 29 september 1995 daarmee ingestemd. Het voorstel voorziet in een, onder auspiciën van het Rijk, en met deelname van de provincie Zeeland, op te richten tunnelmaatschappij die tot taak heeft een vaste oeververbinding onder de Westerschelde, die een schakel vormt in het regionale wegennet, tot stand te brengen en de totstandkoming te bekostigen. Er wordt uitgegaan van een exploitatie door de tunnelmaatschappij gedurende in principe 30 jaar¹. Evenals bij de veren zal voor het gebruik van de tunnel tol geheven worden.

Tot begin 1996 is vervolgens tijd nodig geweest om de overname door de Staat van de verplichtingen die de provincie Zeeland reeds was aangegaan te regelen en de voorbereidingsorganisatie op te zetten. Inmiddels ligt er een aanbod van de aannemingscombinatie Combinatie Middelplaat Westerschelde (KMW), dat gestand wordt gedaan tot 1 juli 1996.

¹ De tolperiode kan in ieder geval worden verlengd indien het niet mogelijk blijkt het beoogde rendement te realiseren binnen de nu voorziene 30 jaar, als gevolg van hogere uitgaven of tegenvallende opbrengsten.



Hoewel de daarvoor nog beschikbare tijd kort is, wil de voorbereidingsorganisatie toch trachten vóór het verstrijken van deze termijn een beslissing over het voorliggende aanbod van KMW mogelijk te maken. De voorbereidingsorganisatie heeft daartoe bijgevoegde basisrapportage opgesteld en ter accordering aan de Tweede Kamer voorgelegd.

4 Toegepaste calculatiemethode

4.1 Inleiding

Eén van de aspecten waarover de departementale accountantsdienst zich in het kader van de procedure "Controle Grote Projecten" uitspreekt, is de toegepaste calculatiemethode. De toegepaste calculatiemethode betreft enerzijds de planning en anderzijds de raming.

Ons oordeel is gebaseerd op het vaststellen van objectief waarneembare maatregelen in de desbetreffende processen. Wij zijn van mening dat een onafhankelijke toets door terzake deskundigen in beginsel bijdraagt aan de verkrijging van voldoende zekerheid omtrent de kwaliteit van het proces en de daaruit voortvloeiende produkten. Met nadruk merken wij op dat, waar een dergelijke toets niet heeft plaatsgevonden, niet gesteld wordt dat het produkt niet aan de daaraan te stellen eisen voldoet.

4.2 Rijksactiviteiten

Alvorens een oordeel te geven over het plannings- en ramingsproces moet helder zijn voor welke activiteiten het Rijk verantwoordelijk is.

In het bestuursaccord dat op 22 mei 1996 is gesloten tussen de Staat der Nederlanden (vertegenwoordigd door de Minister van Verkeer en Waterstaat), de provincie Zeeland (vertegenwoordigd door de Commissaris van de Koningin) en de Westerschelde oeververbinding Exploitiemaatschappij N.V. in oprichting (N.V. WOV i.o.) (vertegenwoordigd door de Minister van Verkeer en Waterstaat), is vastgelegd welke rechten en plichten in het kader van de WOV door het Rijk van de provincie Zeeland worden overgenomen.

Dit bestuursaccord is opgesteld door de Hoofddirectie van de Waterstaat met ondersteuning van de Landsadvocaat en afgestemd met de daarbij betrokkene partijen, te weten het ministerie van Verkeer en Waterstaat (i.c. Rijkswaterstaat) en de provincie Zeeland. Een onderdeel van het bestuuraccord vormt de inventarisatie van de rechten en plichten die door de provincie Zeeland is opgemaakt.

Een openbaar accountantskantoor heeft op enkele onderdelen na de door de provincie Zeeland opgestelde inventarisatie (d.d. 3 april 1996) onderzocht op de aspecten volledigheid, juistheid en betrouwbaarheid. De onderzochte gedeelten zijn in de inventarisatie cursief weergegeven. Het openbaar accountantskantoor heeft tevens een verificatie bij derden uitgevoerd van de door de provincie Zeeland aangegeven aangegane verplichtingen met die derden. Naar aanleiding van het door het openbare accountantskantoor uitgevoerde onderzoek is in een beperkt aantal gevallen de inventarisatie door de provincie Zeeland aangepast.



Het openbaar accountantskantoor geeft in haar oordeel aan dat haar niets is gebleken op basis waarvan moet worden geconcludeerd dat de gecursiveerde gedeelten van de inventarisatie geen volledig, juist of betrouwbaar beeld zouden geven van de door de provincie Zeeland in het kader van de WOV aangegane rechten en verplichtingen. Overigens moet worden opgemerkt dat in het bestuursaccord ook verplichtingen van de provincie zijn overgenomen die niet direct samenhangen met het project WOV maar zijn voortgekomen uit onderhandelingen².

In het bestuursaccord zijn ook de rechten en de plichten genoemd die het Rijk van de provincie Zeeland overneemt inzake de convenanten die de provincie Zeeland met de gemeenten Borssele en Terneuzen heeft gesloten. Indien later blijkt dat de inventarisatie niet juist of volledig is, zullen conform het bestuursaccord de Staat, de N.V. WOV i.o. en de provincie Zeeland met elkaar in overleg treden, teneinde te zien en te bepalen op welke wijze voorzien zal worden in het opvangen van mogelijke extra kosten en financiële gevolgen daarvan. Daarbij geldt als algemeen uitgangspunt dat in eerste instantie wordt onderzocht of deze kosten en die financiële gevolgen, voorzover verbonden aan de realisatie van de WOV, op bedrijfseconomische verantwoorde wijze door N.V. WOV i.o. kunnen worden opgevangen.

Met het sluiten van het bestuursaccord is duidelijk welke activiteiten onder verantwoordelijkheid van het Rijk vallen. Vervolgens hebben wij het plannings- en ramingsproces van de Rijksactiviteiten beoordeeld.

4.3 Planning

In de basisrapportage is in bijlage 5 een integrale planning opgenomen. Deze planning is, op verzoek van het projectbureau WOV, opgesteld door een adviesbureau voor projectmanagement. De planning is geaccordeerd door de projectleiding.

4.4 Ramingen

4.4.1 Uitgaven

In de basisrapportage wordt een viertal categorieën uitgaven onderscheiden, te weten bouwkosten, kapitaalbelasting, exploitatiekosten en onderhoudskosten³.

Een organisatie-adviesbureau heeft een plausibiliteitstoets uitgevoerd inzake de kostenvergelijking van een vaste oeververbinding ten opzichte van veerexploitatie. De door Rijkswaterstaat opgestelde ramming (Ministerraadstuk van 29 september 1995) ten aanzien van de vaste oeververbinding is daarbij op de volgende punten beoordeeld:

- de aanvaardbaarheid en volledigheid van de toekomstige kosten voor het Rijk en Provincie;
- de gehanteerde uitgangspunten en veronderstellingen.

² Dit betreft onder ander een bijdrage aan het Sloebos.

³ De contante waarde van de bouwkosten per 1/1/1996 is geraamd op f1.207 mln, die van de kapitaalbelasting op f12 miljoen, die van de exploitatiekosten op f114 miljoen en die van de onderhoudskosten op f139 miljoen.



Het onderzoek van het organisatie-adviesbureau heeft een klein aantal correcties op de door Rijkswaterstaat opgestelde raming opgeleverd⁴. Het organisatie-adviesbureau heeft de resultaten van de plausibiliteitstoets afgestemd met vertegenwoordigers van het ministerie van Verkeer en Waterstaat en het ministerie van Financiën. De in de basisrapportage opgenomen uitgavenraming betreft een actualisatie van de financiële gegevens zoals die door het organisatie-adviesbureau zijn getoetst. Deze actualisatie is geaccordeerd in het al eerder genoemde directeurenoverleg.

Naast de door het organisatie-adviesbureau uitgevoerde plausibiliteitstoets is de aanbidding waarover momenteel met de Combinatie Middelplaat Westerschelde (KMW) wordt onderhandeld getoetst door de Bouwdienst Rijkswaterstaat. De hoofdingenieur-directeur van de Bouwdienst heeft verklaard van oordeel te zijn dat de aanleg van de WOV volgens de daarvoor door KMW gekozen boormethode een redelijke bouwprijs en bouwtijd impliceert, zonder dat daarbij onaanvaardbare technische en financiële risico's worden gelopen.

Bij het ontwerp van de tunnel heeft een kostenoptimalisatie plaatsgevonden inzake de veiligheidsvoorzieningen. Dit heeft geleid tot een reductie van de veiligheidsvoorzieningen (onder andere halvering van de dikte van de brandwerende bekleding aan de binnenzijde van de tunnelbuizen). Deze reductie op weerbaarheid tegen brand wordt gecompenseerd door een voorziene regeling, waarbij gevaarlijke stoffen uitsluitend in convooi zullen worden toegelaten, hetgeen tot een verlaging van het risicoprofiel leidt. De kosten van deze begeleiding zullen door de gebruiker zelf moeten worden betaald. Met de reducerende maatregelen is een besparing gemoeid van circa f 25 miljoen op de bouwkosten.

In de basisrapportage is op pagina 9 aangegeven dat de raming van de investeringskosten f 1659 miljoen bedraagt. Onderdeel van deze investeringskosten zijn, naast de aanneemsom, de zogenaamde overige kosten. Ten aanzien van deze kosten merken wij op dat in de raming van bijna f 1,7 miljard geen reservering voor de door het Rijk afgewezen claims is opgenomen. Zo blijkt uit het bestuursaccord⁵ onder andere dat er nog geen afspraken zijn gemaakt over de kosten die aannemers (Konsortium Westerschelde Oever Verbinding en Combinatie Westerschelde) hebben gedeclareerd voor de destijds door hen gedane aanbiddingen.

⁴ De contante waarde van de bouwkosten per 1/1/1995 kwam uit op f 1.222 miljoen, die van de kapitaalbelasting op f 12 miljoen, die van de exploitatiekosten op f 117 miljoen en die van de onderhoudskosten op f 138 miljoen.

De afwijking tussen de contante waarde van de bouwkosten in het basisrapport en het door het organisatie-adviesbureau uitgevoerde onderzoek wordt met name veroorzaakt doordat de post "loon- en prijspeil" in de basisrapportage lager is ingeschat.

⁵ Paragraaf 6.6.8 en volgende



Ook is er in de huidige raming geen reservering opgenomen voor eventueel meer werk inzake de dwarsverbindingen en mogelijke vluchtvoorzieningen in de kabelgoten onder het wegdek. Hierover wordt momenteel discussie gevoerd. Wij adviseren voor de overige kosten een PM-post op te nemen.

De verzekeringskosten vormen een onderdeel van de overige kosten. De verzekeringsclausules zijn op ons advies inhoudelijk door een organisatie van Verzekeringsmakelaars en Pensioenadviseurs getoetst. Wij adviseren de resultaten van deze toetsing te verwerken in de ontwerp en bouwovereenkomst.

Gewoonlijk wordt bij projecten van deze omvang (bouwtijd en bouwvolume) voor onvoorzien 10% opgenomen. Voor de WOV is voor de bouwkosten een percentage voor onvoorzien van 5 ($\pm$ f 62 mln) gehanteerd. De argumentatie die gebruikt wordt om slechts 5% als onvoorzien op te nemen⁶, achten wij zwak; mede omdat het een in Nederland nog niet eerder toegepaste bouwmethode betreft.

Bij andere grote projecten is gebleken dat het uiteindelijk gerealiseerd percentage onvoorzien vaak hoger ligt dan 10. Wij zijn van mening dat een percentage voor onvoorzien van 5 voor de WOV te weinig is.

In de nota basisgegevens 1995 die onderdeel gaat vormen van het contract met de aannemer is opgenomen welke wrakken en obstakels zich in een strook van 800 meter ter weerszijden van het tracé bevinden. Deze informatie is afkomstig uit het wrakkenregister waarover de beheerder van de vaarweg (de directie Zeeland van Rijkswaterstaat) de beschikking heeft. Het opruimen van de bekende wrakken en obstakels is voor rekening van de opdrachtnemer. Indien echter blijkt dat het wrakkenregister onvolledig is, kunnen de kosten voor het Rijk stijgen. Het is voor ons niet mogelijk om de juistheid en volledigheid van het wrakkenregister vast te stellen.

In de basisrapportage is aangegeven dat de bouwcombinatie het volledige bouw-, boor- en ontwerprisico draagt. Hierbij zij opgemerkt dat er een tweetal voorbehouden is gemaakt; namelijk voor het nog extra te onderzoeken "landgedeelte" bij Terneuzen en Zuid-Beverland en in het tracé aangetroffen puinresten. Voor dit laatste punt geldt dat de bouwcombinatie geen risico overneemt voor obstakels die door mensen in het tracé zijn gebracht. Als gevolg van deze voorbehouden kunnen de kosten voor het Rijk nog stijgen.

De bouwkosten ad f 1659 miljoen, zoals die in de basisrapportage zijn opgenomen, zijn exclusief de bouwrente. In de kasstroom is wel rekening gehouden met de aan de aannemer te betalen rente.

Met betrekking tot de kapitaalbelasting ad f 17 miljoen merken wij op dat de financiering hiervan nog niet is geregeld.

⁶ Het projectbureau is van mening dat de post onvoorzien in belangrijke mate gereduceerd kan worden omdat de aannemer ontwerp-, bouw- en boorrisico's op zich neemt. Een tweede argument dat gebruikt wordt is het feit dat het totale ontwerp al tot een zodanig detailniveau gereed is dat de aard en omvang van eventuele tegenvallers beperkt mag worden verondersteld.

Over de raming van de uitgaven merken wij tenslotte nog op dat de afspraken over storting van het kapitaal, kostenoverschrijdingen, tegenvallende rendementsontwikkelingen, BTW, mogelijke vennootschapsbelasting en overdracht bij beëindiging tolheffing nog dienen te worden vastgelegd in een convenant tussen de N.V. WOV i.o., het ministerie van Verkeer en Waterstaat, het ministerie van Financiën en de provincie Zeeland.

4.4.2 Ontvangsten

In de basisrapportage wordt een viertal soorten opbrengsten onderscheiden, te weten tolopbrengsten, een bijdrage van het Rijk, een bijdrage van de Provincie en overige opbrengsten⁷.

In de al eerder genoemde plausibiliteitstoets van het organisatieadviesbureau zijn ook de te verwachte opbrengsten beoordeeld. Het onderzoek van het organisatieadviesbureau heeft een klein aantal correcties op de door Rijkswaterstaat opgestelde raming opgeleverd⁸. Het organisatieadviesbureau heeft de resultaten van de plausibiliteitstoets afgestemd met vertegenwoordigers van het ministerie van Verkeer en Waterstaat en met die van het ministerie van Financiën.

Het te verwachten verkeersaanbod is een belangrijke variabele in de exploitatieberekeningen en financieringsprognose van de WOV als tolverbinding. Gezien het belang van de verkeersprognose voor de exploitatie en financieringsmogelijkheden van het WOV-project heeft de Adviesdienst Verkeer en Vervoer van Rijkswaterstaat (AVV) op verzoek van de Werkgroep Vervoersaantallen begin 1994 de beschikbare verkeersprognoses getoetst aan de meest recente inzichten.

De werkgroep Vervoersaantallen begeleidde de werkzaamheden. In de werkgroep hebben zitting vertegenwoordigers van de AVV, de provincie Zeeland, de directie Zeeland van Rijkswaterstaat en een externe adviseur.

Voor een nadere kwantificering van de effecten zijn vervolgens in opdracht van de directie Zeeland van Rijkswaterstaat door een adviesbureau nieuwe berekeningen uitgevoerd met het zogenaamde WOV-verkeersmodel van de provincie Zeeland. Bij deze geactualiseerde prognoses is uitgegaan van een passagetarief van gemiddeld f 11,75 en is rekening gehouden met de tot dusver bekende effecten van de omstreeks 1992 geopende Liefkenshoektunnel, die circa 30 km ten oosten van de WOV ligt. Uiteraard bevatten prognoses een mate van onzekerheid.

Uit de berekeningen van het adviesbureau blijkt dat het aannemelijk is dat ook op de middellange termijn een verdergaande, doch gematigde groei van het verkeersaanbod optreedt. De uitkomsten geven aan dat er ook ten aanzien van de tolopbrengsten een opwaarts potentieel aanwezig is.

⁷ De contante waarde van de geraamde tolopbrengsten per 1/1/1996 bedraagt f 644 miljoen, de contante waarde van de bijdrage van het Rijk is f 974 miljoen, de contante waarde van de bijdrage van de provincie Zeeland is f 59 miljoen en de contante opbrengsten van de overige opbrengsten bedraagt f 11 miljoen.

⁸ De contante waarde van de geraamde tolopbrengsten per 1/1/1995 bedroeg f 635 miljoen, die van de bijdrage van het Rijk f 945 miljoen, die van de bijdrage van de provincie f 57 miljoen en die van de overige opbrengsten f 7 miljoen.



De uitkomsten van het adviesbureau ondersteunen de uitgangspunten die gehanteerd zijn bij de exploitatieberekeningen en de financieringsprognoses van de WOV, namelijk dat het aantal passanten tot en met het jaar 2015 jaarlijks met 2% zal groeien en daarna met 1%.

Ten aanzien van het door AVV uitgevoerde onderzoek merken wij op dat de prognoses van het aantal voertuigpassages waren gebaseerd op telcijfers uit 1991.

Op ons advies is aan AVV gevraagd deze cijfers te actualiseren. AVV was van mening dat er op grond van de beschikbare actuele telcijfers geen redenen aanwezig waren om de verkeersprognoses te herzien. De gehanteerde uitgangspunten qua scenario's, verdeling van inwoners en arbeidsplaatsen, alsmede het te hanteren wegnnet voor het prognosejaar zijn volgens AVV nog steeds geldig.

Tot het project WOV behoren aan beide oevers de aanleg of verbetering van enkele wegen tussen de tunnel en de N 254 respectievelijk de N 61. Het is ons niet duidelijk of de capaciteit van de verbindingen tussen die aansluitende wegen en de A 58 respectievelijk A 256 op Zuid-Beveland en de N 49 respectievelijk de R 4 in Vlaanderen in de verdere toekomst van voldoende capaciteit zullen zijn. Wij adviseren te onderzoeken of deze capaciteit inderdaad voldoende zal zijn⁹.

5 Realiteitsgehalte budgettaire inpasbaarheid

Het is de bedoeling om voor de financiering van de op te richten N.V. de nodige bedragen aan de begroting van Verkeer en Waterstaat toe te voegen. Wij adviseren maatregelen te nemen om de financiering te regelen. Het project WOV dient hierbij afzonderlijk op de begroting tot uiting te komen.

Voor het jaar 1996 bedraagt het subsidie ten behoeve van de veren f 48,4 mln (prijspeil 1996). Met de provincie Zeeland is door het ministerie van Verkeer en Waterstaat overeengekomen dat na de opening van de WOV de beide veerdiensten in hun huidige vorm beëindigd zullen worden.

Gelet op de uitkomsten van aanbestedingen, een vergelijking met het "alternatief" doorgaan met de Westerscheldeveren¹⁰ en zich op dat moment aandienende perspectieven voor financiering en exploitatie via de Delta nutsbedrijven, is besloten de jaarlijkse rijksbijdrage te verhogen tot f 54 miljoen.

⁹ Het ontbreken van voldoende aan- en afvoerwegen heeft destijds bij de Liefkenshoektunnel tot onderbenutting en daardoor tot financiële problemen geleid.

¹⁰ De "alternatieve kosten" zijn de kosten van doorvaren met veerponten op de huidige wijze; deze kosten bedragen f 64 miljoen. Dit bedrag is gebaseerd op het handhaven van twee veerverbindingen, inclusief de kosten van de haveninfrastructuur. Deze alternatieve kosten zijn geen statisch gegeven. Door telkens aanscherpende veiligheidseisen voor de veren wordt de gemiddelde levensduur van veerponten verkort.



In het bestuursaccord is opgenomen dat de Staat zich bereid verklaart een geïndexeerde subsidie van f 66,5 mln (prijspeil 1989) te verstrekken (f 54 mln voor rekening van Verkeer en Waterstaat en f 12,5 mln voor rekening van het Ministerie van Financiën) gedurende de komende 30 jaar. Deze verhoging is in de kasreeks verwerkt.

6 Toereikendheid van de voorbereidingsorganisatie

De voorbereiding aan rijkszijde is pas begonnen nadat medio 1995 bekend werd dat de Provincie het WOV-project aan het Rijk zou gaan overdragen. Wij hebben geen lacunes geconstateerd in de toereikendheid van de voorbereidingsorganisatie.

De voorbereidingsorganisatie die destijds bij de Provincie heeft gefunctioneerd is niet door ons beoordeeld.

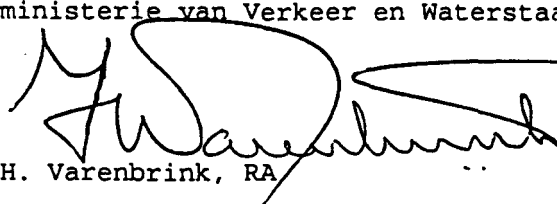
7 Toereikendheid van de uitvoeringsorganisatie

Er is besloten dat voor de uitvoeringsorganisatie een NV zal worden opgericht; over een concretere invulling wordt momenteel nog onderhandeld. Wij adviseren om hierbij met name aandacht te besteden aan de zeggenschapsverhoudingen. Er kan namelijk een verstrengeling ontstaan tussen bedrijfseconomische en politieke belangen. Het toezicht vanuit de politieke invalshoek moet onze inziens wettelijk worden geregeld, zodat de politieke verantwoordelijkheid van de Minister voor dit project tot zijn recht komt.

Tevens adviseren wij voor de geplande constructie, waarbij tot aan de oprichting van de NV de RWS/Hoofddirecteur-Infrastructuur verantwoordelijk zal zijn voor de WOV, een Administratieve Organisatie te ontwerpen.

Omdat een concrete invulling van de uitvoeringsorganisatie nog ontbreekt, kunnen wij geen oordeel geven over de opzet van de uitvoeringsorganisatie.

Den Haag, 7 juni 1996
Accountantsdienst
ministerie van Verkeer en Waterstaat,


H. Varenbrink, RA



Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Accountantsdienst

Aan

Hoofddirectie (om op te nemen)
Wim

HID van RWS-Zeeland

HID van RWS-Bouwdienst

HID van AVV

Ministerie van Financiën - IRF/sectie V&W

Ministerie van Financiën - Afdeling Beleidsevaluatie t.a.v. A. Sorber

Bureau V&W van de Algemene Rekenkamer

Contactpersoon

· drs E.L.A.H. Schilt

Datum

· 10 september 1996

Ons kenmerk

· AD/96/5666

Onderwerp

· Rapport in het kader van de procedure "Controle Grote Projecten" over de opzet van de Westerschelde Oeververbinding (WOV)

Doorkiesnummer

· 070 - 351 66 75

Bijlage(n)

· 1

Uw kenmerk

Hierbij stuur ik u ter kennisneming onze rapportage inzake de opzet van de Westerschelde Oeververbinding (WOV). Deze rapportage is opgesteld in het kader van de procedureregeling "Controle Grote Projecten" die op dit project van toepassing is verklaard.

Bijgevoegde rapportage is 25 juni jl. aan de voorzitter van de Vaste Commissie voor Verkeer en Waterstaat aangeboden.

Met vriendelijke groet,
De directeur Accountantsdienst


H. Varenbrink, RA

Postadres postbus 20901, 2500 EX Den Haag
Bezoekadres Plesmanweg 1-6

Telefoon 070-3516675
Telefax 070-3516640
Telex 32562 min vw nl

