Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2004–2005

29 283 Onderzoek naar infrastructuurprojecten

Nr. 10

GROTE INFRASTRUCTUURPROJECTEN: INZICHTEN EN AANDACHTSPUNTEN (ACHTERGRONDSTUDIES)

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 december 2004

De Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten biedt u hierbij een onderdeel aan van het verslag van het onderzoek dat zij op grond van de haar op 11 november 2003 gegeven opdracht heeft ingesteld. Het betreft een bundel met achtergrondstudies, die in opdracht van de commissie zijn verricht.

De voorzitter van de commissie,
Duivesteijn

De griffier van de commissie,
Kool

KST80995
Sdu Uitgevers
's-Gravenhage 2004

INHOUD

1.	**Inleiding**	**5**
A.	**ALGEMEEN**	
2.	**Algemene kenmerken van grote infrastructuurprojecten**	**10**
2.1	Valkuilen	11
2.2	Nadere beschouwing van de projectkenmerken	13
2.3	Technische complexiteit	14
2.4	Sociale complexiteit	16
2.5	Technische en sociale kenmerken: naar een toetsingskader	17
2.6	Wijze van uitvoering	18
2.7	Conclusies	21
2.8	Literatuur	22
3.	**Ex ante beoordeling van grote infrastructuurprojecten: OEEI, OEI, KBA en beoordelingskader ICES-voorstellen**	**24**
3.1	Inleiding	24
3.2	De OEEI-leidraad: ontstaansgeschiedenis en typering	25
3.3	Problemen met en kritieken op de KBA; initiatieven tot verbetering	26
3.4	Beoordelingskader ICES-voorstellen	28
3.5	Beoordeling van infrastructuurprojecten	30
3.6	Kanttekeningen bij de beoordeling van infrastructuurprojecten	31
3.7	Conclusies	32
3.8	Literatuur	33
4.	**Grote infrastructuurprojecten als belangenstrijd: niets nieuws onder de zon**	**36**
4.1	Inleiding	36
4.2	Doorlooptijden internationaal vergeleken	36
4.3	Doorlooptijd en despotie	37
4.4	Ontwerpen in een democratische context	40
4.5	Conclusies: het grootschalige project als belangenconstructie	44
4.6	Literatuur	45
B.	**VERVOERSPROGNOSES, KOSTEN & BUDGETTEN**	
5.	**Grote infrastructuurprojecten: de kwaliteit van kostenschattingen en vervoersprognoses**	**49**
5.1	Inleiding	49
5.2	Omvang van kostenoverschrijdingen	49
5.3	Oorzaken van kostenoverschrijdingen	52
5.4	Kwaliteit van vraagprognoses	55
5.5	Oorzaken van verschillen tussen vraagprognoses en realisatie	56
5.6	Mogelijke verbeteringen van schattingen van kosten en baten	58
5.7	Een relativering en aanbevelingen voor verder onderzoek	63
5.8	De rol van de Tweede Kamer en het kabinet	64
5.9	Conclusies	65
5.10	Literatuur	66
6.	**Kostenramingen van grote infrastructuurprojecten**	**69**
6.1	Inleiding	69
6.2	Kostenraming: hoofdfuncties, begripsbepaling en reikwijdte	69
6.3	Eenmalige investeringskosten of «life-cycle»-kosten?	71
6.4	Van raming naar begroting	71
6.5	Omgaan met onzekerheden in ramingen	73
6.6	Post onvoorzien	74
6.7	Bestaande kaders	75
6.8	Verklaringen voor ramingsoverschrijdingen	76
6.9	Analyses van ramingsoverschrijdingen bij projecten van het ministerie van Verkeer en Waterstaat	76
6.10	Ramingssystematiek bij de projecten HSL-Zuid en Betuweroute	78
6.11	Literatuur	79
7.	**Budgettaire inpassing van grote infrastructuurprojecten**	**80**
7.1	Inleiding	80
7.2	Rijksbegroting en Infrastructuurfonds	80
7.3	Baten-lastenstelsel in plaats van kasstelsel?	82
7.4	Spelregelkader MIT	84
7.5	Tijdsplanning (grote) infrastructuurprojecten	88
C.	**BESLUITVORMING, RUIMTE, MILIEU EN VEILIGHEID**	
8.	**Voorbereiding en uitvoering van grote infrastructuurprojecten: Lex Specialis?**	**91**
8.1	Inleiding	91
8.2	WRR-advies Besluitvorming grote projecten (1994)	91
8.3	Kabinetsstandpunt Besluiten over grote projecten (24 690)	92
8.4	Discussie met de Kamer: wel of geen Lex Specialis?	93
8.5	Pro's en contra's van een Lex Specialis	95
8.6	Protocol ten behoeve van afspraken over procedure en informatie over grote projecten door Kabinet, ministeries en Parlement	102
8.7	Conclusies	104
8.8	Literatuur	106
Bijlage 8.1	WRR, 1994, Besluitvorming Grote Projecten	107
9.	**Ruimtelijke en milieu-inpassing van grote infrastructuurprojecten: het juridische kader**	110
9.1	Inleiding	110
9.2	Dwingendheid, snelheid, kwaliteit en transparantie	110
9.3	Tracéwet (1994)	111
9.4	Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO)	113
9.5	Milieu-effectrapportage	121
9.6	Conclusies	124
9.7	Literatuur	124
Bijlage 9.1	De WRO en de toekomstige Wro in enkele schema's	126
10.	**Veiligheidsborging van grote infrastructuurprojecten**	**128**
10.1	Historie en context	128
10.2	Gemiste kansen	130
10.3	Bedreigingen	131
10.4	De kansen keren	132
10.5	Inhouds- en procesvereisten	133
10.6	Operationalisering van VER	135
10.7	Windows of opportunity	136
10.8	Samenvatting	137
10.9	Literatuur	137

11.	**Good practices in het buitenland**	**140**
11.1	Inleiding	140
11.2	Plancontracten gekoppeld aan meerjaren-begrotingen	141
11.2.1	Ervaringen in Frankrijk en Duitsland	141
11.2.2	Toepassing in Nederland	142
11.3	Meer lokale en regionale infrastructuur via een groter eigen belastinggebied	143
11.3.1	Ervaringen in Frankrijk, Scandinavië en Zwitserland	143
11.3.2	Toepassing in Nederland	143
11.4	Elk overheidsniveau zijn eigen ruimtelijke invloedssfeer en speerpunten	144
11.4.1	Ervaringen in Vlaanderen	144
11.4.2	Toepassing in Nederland	145
11.5	Interactief opgesteld afwegingskader	145
11.5.1	Ervaringen in de Verenigde Staten en Finland	145
11.5.2	Toepassing in Nederland	146
11.6	Institutionalisering van het opgestelde afwegingskader	147
11.6.1	Ervaringen in Duitsland	147
11.6.2	Toepassing in Nederland	148
11.7	Een echt ruimtelijk poldermodel	149
11.7.1	Ervaringen in Duitsland, Zwitserland en Oostenrijk	149
11.7.2	Toepassing in Nederland	149
11.8	Een referendum over het gehele investeringspakket	150
11.8.1	Ervaringen in Zwitserland	150
11.8.2	Toepassing in Nederland	151
11.9	Private financiering en publiek-private ontwikkelingsmaatschappijen	152
11.9.1	Ervaringen in Angelsaksische, Scandinavische en Latijnse landen	152
11.9.2	Toepassing in Nederland	153
11.10	Openbaar onderzoek als contra-expertise	153
11.10.1	Ervaringen in Groot-Brittannië	153
11.10.2	Toepassing in Nederland	154
11.11	Literatuur	155
Bijlage 11.1	Succesvolle buitenlandse spoorprojecten	157
D.	**PUBLIEKE EN PRIVATE ROLLEN**	
12.	**Impuls voor strategische ruimtelijk-economische investeringen: FES en ICES**	**161**
12.1	Inleiding	161
12.2	Interdepartementale Commissie Economische Structuurversterking (ICES)	163
12.3	Nederland als OPEC-land	166
12.4	Fonds Economische Structuurversterking	166
12.5	Pensioenfondsen en infrastructuur	168
12.6	Mini-ICES: Advies private financiering infrastructuurprojecten (3.10.1991)	168
12.7	Betuwelijn, HSL-Zuid en verkeerstunnels	172
12.8	ICES-beleid op nieuwe leest geschoeid: de Missiebrief van 1996	174
12.9	Voortgangsrapportage Missiebrief van 1997	175
12.10	«Impuls voor de Ruimtelijk-Economische Structuur», maart 1998	176
12.11	«Drempelbrief», oktober 1998	177
12.12	Uitwerking van de beleidspakketten	178
12.13	De derde ICES-ronde (1998–2002)	181
12.14	Conclusies	185
12.15	Literatuur	186
13.	**Tussen onmacht en overmacht: De rol van de volksvertegenwoordiging bij grote infrastructuurprojecten**	**188**
13.1	Inleiding	188
13.2	Parlementaire bemoeienis met grote infrastructuurprojecten: problematische patronen	190
13.3	Succes- en faalfactoren voor parlementaire bemoeienis met grote infrastructuurprojecten	200
13.4	Conclusies	204
13.5	Literatuur	205
14.	**Informatievoorziening aan de Tweede Kamer inzake grote infrastructuurprojecten**	**208**
14.1	Inleiding	208
14.2	Totstandkoming Procedureregeling Grote Projecten	208
14.3	Verbetering en aanscherping van de regeling sinds 1986	211
14.4	Rapportages over het functioneren van de regeling (1996–2002)	212
14.5	Wijziging van de regeling in 2002	215
14.6	Rapport van de Algemene Rekenkamer over «Informatievoorziening grote projecten»	217
14.7	Contested information	220
14.8	Literatuur	225
Bijlage 14.1	Overzicht grote projecten sinds 1985	226
Bijlage 14.2	Procedureregeling Grote Projecten	227
15.	**Publiek-private samenwerking bij infrastructuurprojecten**	**232**
15.1	Inleiding	232
15.2	PPS: inleidende opmerkingen	232
15.3	Waarom wordt PPS zo vaak overschat bij infraprojecten?	237
15.4	Politieke besluitvorming, onzekerheid en PPS	238
15.5	Wat betekenen nieuwe vormen van aanbesteding?	240
15.6	PPS en de splitsing in bouw, beheer en dienstverlening van infrastructuur	242
15.7	De PPC en de PSC	244
15.8	De rol van de Tweede Kamer	245
15.9	Naar een toetsingskader	247
15.10	Literatuur	248
Bijlage I.	Verslag hoorzittingen professor Bent Flyvbjerg (Universiteit van Aalborg, Denemarken), inclusief sheet-presentaties, 30 augustus en 16 september 2004	249

1. INLEIDING

Op 27 november 2003 installeerde de voorzitter van de Tweede Kamer de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten. De directe aanleiding hiervoor was de risicoreservering voor de aanleg van grote spoorprojecten van € 985 miljoen, die was opgenomen in de begroting van het ministerie van Verkeer en Waterstaat voor 2003. Hiermee werd een nieuw hoofdstuk toegevoegd aan de turbulente besluitvorming over de Betuweroute en de HSL-Zuid.

De Tweede Kamer reageerde op de risicoreservering met een verzoek aan de Algemene Rekenkamer om onder meer de systematiek en de omvang van de reservering te onderzoeken. Bovendien nam de Tweede Kamer op 20 februari 2003 de motie-Hermans aan[1]. Deze riep op tot een parlementair onderzoek naar aanleiding van het (op dat moment nog te verwachten) Rekenkamerrapport. Uit de tekst van de motie blijkt dat de zorgen van de Tweede Kamer dieper zitten dan alleen de risicoreservering. Overwegingen voor het onderzoeksvoorstel zijn *«dat het noodzakelijk is dat de Kamer lering trekt uit de besluitvorming en de totstandkoming van de Betuwelijn»* en *«dat veel infrastructurele projecten vele malen duurder uitvallen dan begroot en dat de Kamer dit in de toekomst wenst te voorkomen»*. De plotselinge risicoreservering drukte de Tweede Kamer met de neus op de feiten: de parlementaire controle op grote infrastructuurprojecten schiet tekort. De Tweede Kamer heeft weliswaar de hand gehad in een groot aantal inpassingsmaatregelen (tunnels, verdiepte tracédelen, milieumaatregelen, enzovoort), maar nooit werkelijk greep gehad op de besluitvorming.

Een werkgroep uit de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat werkte de motie uit in een onderzoeksvoorstel. Daarin formuleerde zij de volgende doelstelling: *«De onderzoeksdoelstelling is om te komen tot een hanteerbaar kader voor de Kamer om haar rol bij de besluitvorming en de controle op de uitvoering van grote infrastructurele projecten te verbeteren. Dit kader moet gebaseerd zijn op de leerervaringen bij bestaande projecten en moet te gebruiken zijn bij toekomstige grote infrastructuurprojecten».*

De Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (TCI) werkte de doelstelling in haar plan van aanpak uit in de volgende probleemstelling: *«Op welke wijze kan de Tweede Kamer de invulling van zijn rol bij de besluitvorming over en de controle op de uitvoering van grote infrastructurele projecten verbeteren?»*
Onderliggende deelvragen zijn de volgende:
- *Op welke wijze wil de Kamer grip krijgen en houden op infrastructuurprojecten? Op welke aspecten wil de Kamer daarbij sturen en waarover wil de Kamer op welke wijze geïnformeerd worden (toetsingskader)?*
- *Reconstructie van het verloop van concrete projecten Betuweroute en HSL-Zuid. In hoeverre voldoet dit aan hetgeen de TCI wenselijk acht? Zou het toetsingskader bij deze projecten hebben geleid tot verbeteringen in het verloop van deze projecten?*
- *Op welke wijze zou de Tweede Kamer beter invulling kunnen geven aan de verschillende rollen (medewetgever, budgetverlener, controleur) die zij speelt?*

Positie van dit rapport

De werkzaamheden van de TCI hebben geresulteerd in zes rapporten:

[1] TK, vergaderjaar 2002–2003, 22 589, nr. 215.

– een hoofdrapport dat onder meer het toetsingskader voor grote infrastructuurprojecten bevat;
– een reconstructierapport over de Betuweroute;
– een reconstructierapport over de HSL-Zuid;
– een reconstructierapport over de Zuiderzeelijn;
– een rapport waarin onderliggende bijdragen van onderzoekers zijn gebundeld;
– een rapport waarin stenografische verslagen van de zeventig openbare hoorzittingen zijn gebundeld.

Dit rapport, *«Grote infrastructuurprojecten: inzichten en standpunten»,* is het als vijfde genoemde: het rapport waarin de bijdragen van de onderzoekers zijn gebundeld. De TCI heeft voor haar opdracht een groep onderzoekers ingeschakeld van de Technische Universiteit Delft en de Universiteit Utrecht. Deze onderzoekers hebben in samenwerking met de staf van de commissie inhoudelijke bouwstenen aangedragen die de TCI bij haar parlementaire onderzoek heeft kunnen betrekken. De onderzoekers richtten hun aandacht op inzichten en aandachtspunten bij de voorbereiding en uitvoering van grote infrastructuurprojecten en verzamelden informatie die in dit verband bij de start van het parlementaire onderzoek al bekend was. Zij baseerden zich daarbij op bestaande Nederlandse en internationale literatuur en beleidsdocumenten en op inzichten van experts.

De TCI kent aan dit materiaal ook zelfstandige waarde toe, met name voor een ieder die belangstelling heeft voor grote infrastructuurprojecten, de daarbij optredende besluitvormingsdilemma's, de kosten en budgetten en de interactie tussen publieke en private actoren. Daarom heeft de TCI besloten om dit materiaal te laten ordenen en openbaar te maken in de vorm van een bundel achtergrondstudies. Deze bundel is totstandgekomen onder redactie van prof. dr. ir. H. Priemus, onderzoekscoördinator van de TCI. De bijdragen zijn geschreven onder verantwoordelijkheid van de desbetreffende auteurs. De TCI heeft hieruit geput bij het opstellen van de andere rapporten, in het bijzonder het hoofdrapport.

Deze publicatie probeert zowel de academische wereld, de vakwereld als de veel ruimere wereld van de geïnteresseerde burger te bereiken. Een van de grootste opgaven waarvoor degenen staan die verantwoordelijk zijn voor de voorbereiding, planning en uitvoering van grote infrastructuurprojecten, is het zodanig transparant maken van overwegingen en besluitvorming, dat de geïnteresseerde burger het kan begrijpen. Hieraan probeert dit deelrapport een bijdrage te leveren.

Opzet

De veertien bijdragen in deze bundel zijn geordend in vier blokken:
A. Algemene bijdragen;
B. Vervoersprognoses, kosten en budgetten;
C. Besluitvorming, ruimte, milieu en veiligheid;
D. Publieke en private rollen.

In blok A gaan Hans de Bruijn en Martijn Leijten in op de specifieke kenmerken van grote projecten, in het bijzonder de technische en sociale complexiteit. Vervolgens behandelt Bert van Wee de methoden aan de hand waarvan het Rijk infrastructuurprojecten beoordeelt. Harry W. Lintsen en Marie-Louise ten Horn van Nispen plaatsen grote infrastructuurprojecten vervolgens in een historisch perspectief.

In blok B analyseert Bert van Wee de kwaliteit van kostenschattingen en vervoersprognoses. Rolf Noordsij gaat vervolgens in op de techniek van kostenramingen. De budgettaire inpassing in het rijksbeleid is onderwerp van de laatste bijdrage in dit blok, door Dylan Koenders en Rolf Noordsij.

Blok C opent met een bijdrage van Ernst ten Heuvelhof over de besluitvorming over grote infrastructuur, in het bijzonder de vraag of een Lex Specialis wenselijk is. Ernst ten Heuvelhof en Fred Hobma behandelen het huidige juridische kader voor de ruimtelijke- en milieu-inpassing en de verwachte veranderingen daarin. Vervolgens analyseert John Stoop de veiligheidsborging van grote infrastructuurprojecten. Martin de Jong beschouwt tot slot «good practices» uit het buitenland.

De laatste vier bijdragen behoren tot blok D, «Publieke en private rollen». Hugo Priemus gaat in op de ICES als centrale actor in de verdeling van de middelen uit het Fonds Economische Structuurversterking. Paul ’t Hart en Rolf Noordsij en Hans de Bruijn richten zich op verschillende aspecten van de rol van het parlement: ’t Hart gaat in op de parlementaire besluitvorming en controle, Noordsij en De Bruijn specifiek op de informatievoorziening aan de Tweede Kamer. Tot slot behandelen Hans de Bruijn en Martijn Leijten de mogelijkheden voor publiek-private samenwerking bij infrastructuur.

A. ALGEMEEN

2. ALGEMENE KENMERKEN VAN GROTE INFRASTRUCTUURPROJECTEN

auteurs: prof. mr. dr. Hans de Bruijn en drs. Martijn Leijten

2.1 Valkuilen

Volgens de Procedureregeling Grote Projecten (laatstelijk gewijzigd d.d. 9.4.2002) moet een groot project in elk geval voldoen aan de volgende criteria:

a) Het gaat om een niet-routinematige en in de tijd begrensde activiteit;
b) Het gaat om een activiteit waarvoor de staat alleen of grotendeels verantwoordelijkheid draagt;
c) Er is sprake van een activiteit met substantiële financiële consequenties en/of aanmerkelijke uitvoeringsrisico's.

Naast deze criteria kunnen de volgende elementen een reden zijn om tot aanwijzing van een groot project over te gaan:

a) De activiteit heeft belangrijke gevolgen voor de samenleving of de rijksdienst;
b) Er is sprake van toepassing van nieuwe technologieën of financieringsconstructies;
c) Er is sprake van een in organisatorisch opzicht complex besturings- en uitvoeringsproces.

Er is alle aanleiding deze criteria aan te vullen, te herordenen en te concretiseren. De aanduiding «groot project» is uiteindelijk een politieke kwalificatie. Het Kabinet kan voorstellen doen, maar de Tweede Kamer beslist. Voor de consistentie in de besluitvorming zijn de volgende criteria relevant.
Eisen waaraan een groot project *in elk geval* moet voldoen:

1. Niet-routinematige, unieke, grootschalige en in de tijd begrensde activiteit (dit laatste punt onderscheidt een «groot project» van structurele begrotingsposten voor b.v. onderwijs en gezondheidszorg)[2]
2. Activiteit waarvoor het Rijk alleen of grotendeels (meestal meer dan 50%) verantwoordelijkheid draagt, en die zonder Rijkssteun en Rijkscommitment niet tot stand komt (er kan sprake zijn van publiek-private samenwerking en/of coproductie van beleid met decentrale overheden).
3. Activiteit met substantiële financiële consequenties in het algemeen en voor het Rijk in het bijzonder (men denke aan een niveau van tenminste € 1 miljard – prijspeil 2004 – voor het project en tenminste € 0,5 miljard voor het Rijk)
4. De activiteit heeft belangrijke gevolgen voor maatschappij, bedrijfsleven en/of publieke sector.

De volgende kenmerken zijn meestal verbonden aan een groot project, en typeren, in onderlinge samenhang, in het algemeen een groot project:

5. Activiteit met aanmerkelijke uitvoeringsrisico's en kwetsbaarheden in verband met b.v. nog niet geheel bekende techniek (technische onzekerheid en technische dynamiek), milieu- en/of gezondheids- en/of veiligheidseffecten.
6. In organisatorisch opzicht complex besturings- en uitvoeringsproces gedurende een relatief lange reeks van jaren.
7. Door de complexiteit en de lange looptijd kent de financiering, respectievelijk kennen de financieringsarrangementen tal van onzekerheden en risico's.

[2] De omstandigheid dat een activiteit als één (ondeelbaar) groot project wordt beschouwd, laat onverlet dat er over deze ondeelbaarheid (indivisibilities) verschillende opvattingen kunnen bestaan.

. In het algemeen zijn er vele onderlinge en externe afhankelijkheden en verknopingen en is de faaltolerantie laag.
9. Al met al is er sprake van technische, sociale en organisatorische complexiteit en is er een grote kans dat het project of delen (aspecten ervan) controversieel zijn. Mede daardoor is er veelal over de informatie verschil van mening (contested information) en wordt informatie door actoren strategisch ingezet.

Over grote projecten kan nog veel meer worden gezegd. Dat gebeurt in dit hoofdstuk.
Grote infrastructuurprojecten kennen grofweg twee valkuilen:
– Het project is *onbeheersbaar in tijd of in geld*. Dit kan vele oorzaken hebben die vaak te maken hebben met de technische en sociale complexiteit van het project en de projectomgeving. Bij technische complexiteit is – bijvoorbeeld – een belangrijke factor de mate van technische onzekerheid. Bij sociale complexiteit bijvoorbeeld de mate waarin er tussen de betrokken partijen dissensus is over de wenselijkheid en vormgeving van het project. Wellicht zijn de kosten van een project tijdens de totstandkoming goed beheerst, maar blijkt na de totstandkoming dat het veel minder kosteneffectief is dan ooit werd gedacht, bijvoorbeeld omdat de benutting tegenvalt. Ook dit is een aspect van beheersbaarheid.
– Het project is *inhoudelijk «armoedig»*: te weinig ambitieus, te weinig toekomstvast. De uitkomst zou meer toegevoegde waarde hebben gehad, indien – bijvoorbeeld – voor een andere scope was gekozen, als beter was ingespeeld op de wensen van gebruikers en omwonenden of indien gebruik gemaakt was van de nieuwste kennis.

Over deze valkuilen valt natuurlijk veel meer te zeggen dan deze twee alinea's. In dit hoofdstuk gaan we op zoek naar mogelijke verklaringen voor deze valkuilen. In een eenvoudig denkschema zijn er drie typen verklaringen te noemen:
– Verklaringen die voortvloeien uit het *proces tot het besluit* pro een groot project. Het klassieke voorbeeld is hier de strategie om tijdens dit proces de kosten van het grote project laag in te schatten, opdat de besluitvorming in dit stadium soepeler verloopt.
– Verklaringen die voortvloeien uit de *aard van het project* waartoe wordt besloten. Zo zal een project dat veel innovatieve en nog niet uitontwikkelde ICT vereist, waarschijnlijk minder beheersbaar zijn dan een project dat vooral van «proven technology» gebruik maakt (technische complexiteit).
– Verklaringen die voortvloeien uit de *implementatie* van het grote project. Zo is het denkbaar dat een project, waartegen weinig weerstand bestaat, sneller wordt uitgevoerd dan een project dat op veel oppositie kan rekenen en dus veel blokkademacht genereert (sociale complexiteit).

In dit hoofdstuk staan we vooral stil bij de laatste twee verklaringen: de aard van het project en het implementatietraject. Het (politieke) besluitvormingsproces dat leidt tot een besluit pro een groot project komt in vele andere hoofdstukken en in het hoofdrapport van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten aan de orde.
De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt: allereerst zullen de projectkenmerken nader worden bekeken. Deze projectkenmerken kunnen worden onderverdeeld in technische en sociale kenmerken. Aangegeven wordt dat bepaalde kenmerken leiden tot meer, en andere tot minder beheersbaarheid van projecten. Wanneer projecten goed beheersbaar zijn,

is er een risico dat ze inhoudelijk minder rijk en innovatief zijn (paragraaf 2.2). De technische complexiteit wordt uitgewerkt in paragraaf 2.3, de sociale complexiteit in paragraaf 2.4. We geven vervolgens aan wat de eerste implicaties hiervan kunnen zijn voor een toetsingskader (paragraaf 2.5). Vervolgens gaan we in op de vraag hoe met potentiële onbeheersbaarheid of armoedige inhoud kan worden omgegaan, hetgeen tot een verdere uitwerking van het toetsingskader leidt (paragraaf 2.6). In paragraaf 2.7 formuleren wij enige conclusies.

2.2 Nadere beschouwing van de projectkenmerken

Zoals gezegd, wij maken hier een onderscheid tussen technische complexiteit (complexiteit die betrekking heeft op het technisch systeem van het project) en sociale complexiteit (complexiteit die betrekking heeft op het sociale systeem, zoals de constellatie van actoren).

2.3 Technische complexiteit

Tabel 2.1 Technische kenmerken van projecten, van invloed op beheersbaarheid (tussen haken de Engelstalige terminologie)

Beheersbaar, indien ...	Minder beheersbaar, indien ...
Robuust(overdesign)	Minder robuust(underdesign)
Bewezen techniek (proven technology; ruly technology)	Innovatieve techniek (unruly technology)
Deelbaar (divisible)	Ondeelbaar (indivisible)
Losse koppeling (loose coupling)	Strakke koppeling (tight coupling)
Terugvaloptie beschikbaar (fall back option)	Geen terugvaloptie beschikbaar
Mono-functioneel	Multi-functioneel
Stapsgewijze invoering (incremental implementation)	Sprongsgewijze invoering (radical implementation)

Tabel 2.1 geeft een overzicht van de belangrijkste dimensies die van belang zijn om de technische complexiteit van een project te bepalen. De achterliggende gedachte is dat de kenmerken ter linkerzijde bevorderlijk zijn voor de *beheersbaarheid* van een project. Wij bespreken deze kenmerken kort en geven van elk van deze kenmerken een voorbeeld.

Robuustheid, overdesign of underdesign
De robuustheid van een project betreft de houdbaarheid en deugdelijkheid van een technisch ontwerp en de realisatie hiervan. Hoe technisch robuuster een project, des te minder kans er is op onvoorziene ontwikkelingen. Vaak gaat robuustheid gepaard met een zekere mate van overdesign: er is sprake van een standaard voor de robuustheid van het ontwerp, maar het project wordt technisch robuuster en gedetailleerder gemaakt dan de standaard. Er ontstaat zo een extra garantie voor beheersbaarheid. Hier tegenover staat underdesign. Het project is minder robuust en zo minder voorspelbaar en beheersbaar. Underdesigning kan een aantrekkelijke strategie zijn, omdat het mogelijkheden biedt om nog tijdens de uitvoering tot aanpassing van het ontwerp te komen. Dit kan bevorderlijk zijn voor inhoudelijke verrijking en het innovatieve karakter van het project. Onverwachte en onvoorziene kansen op een inhoudelijk betere uitvoering van een project, kunnen zo worden meegenomen. Ook kan achteraf blijken dat een underdesign toch voldoende robuust is. Overdesign is beter beheersbaar, underdesign kan goedkoper zijn.
Een voorbeeld van succesvol underdesign is de spoortunnel in Rijswijk, waar een technisch risicovol ontwerp van een tunnel zonder bodem werd gerealiseerd. Vooraf werd het risico genomen dat het project minder

beheersbaar zou zijn; achteraf bleek het underdesign te voldoen en goedkoper te zijn. Een voorbeeld van een falend underdesign is het Souterrain in Den Haag, waar de functies van stempel en waterremmende laag werden gecombineerd in één element (groutboog), ondanks uiteenlopende technische vereisten. Een voorbeeld van overdesign is het Central Artery/Tunnel Project in Boston, waar op wellicht grootschaliger basis dan noodzakelijk diepwanden werden gebruikt. De mate van succes van overdesign is bijna altijd gelijk: technisch gaat er meestal niets mis, maar de kosten zijn hoger en de mogelijkheden van innovatie (bijvoorbeeld ontwikkeling van een goedkopere techniek of toepassing, inherent aan underdesign) zijn geringer.

Bewezen techniek of innovatieve techniek
Een innovatieve techniek is een techniek die voor het eerst wordt toegepast. De meest extreme vorm van innovativiteit is wanneer een techniek specifiek voor een project wordt uitgedacht en ontwikkeld en vervolgens wordt toegepast. Het gebruik van bewezen techniek («proven technology») kent meer zekerheden dan het gebruik van innovatieve techniek. Gevolg: het project is beter beheersbaar, maar er wordt wel ingeleverd op innovatiepotentieel en dus op inhoudelijke verrijking. Voorbeelden van toepassing van innovatieve techniek zijn de bouw van de eerste boortunnel in de zompige Nederlandse bodem bij het Tweede Heinenoordtunnel-project en de plannen voor toepassing van de ITM-tunnelmethode bij de Hubertustunnel in Den Haag. De uitvoering van het project-Heinenoordtunnel is met veel redundantie en checks and balances (zie ook paragraaf 2.6) gepaard gegaan en bleek uiteindelijk redelijk beheersbaar. Het standaardvoorbeeld van de innovatieve techniek die tot onbeheersbaarheid leidde, is de groutboog in het Souterrain project (tramtunnel) in Den Haag.

Deelbaarheid of ondeelbaarheid
Een deelbaar («divisible») project bestaat uit verschillende, onafhankelijk van elkaar functionerende elementen of deelprojecten; een ondeelbaar («indivisible») project bestaat uit één functioneel geheel dat niet meer kan functioneren als er een onderdeel uit is weggehaald.
Deelbare projecten kennen doorgaans meer simultane processen (activiteiten kunnen tegelijkertijd plaatsvinden), wat de gevolgen van tijds- en kostenoverschrijdingen kan verminderen (korter *«critical path»*). Als immers activiteiten sequentieel plaatsvinden, dan zorgt een vertraging van een activiteit automatisch ook voor een vertraging bij de daaropvolgende activiteit. Ook kunnen bij deelbare projecten problemen in een deelproject eenvoudiger worden geïsoleerd of een deelproject kan zelfs worden geannuleerd zonder dat de rest van het project er gevolgen van ondervindt. Deelbaarheid zorgt daarom tijdens de uitvoering voor meer zekerheid en beheersbaarheid (Van Gigch, 1991).
Een voorbeeld van een ondeelbaar project, waarin alle compartimenten nodig zijn om het project bruikbaar te maken, is het C2000-project. Dit project is pas geslaagd als C2000 in alle regio's voor alle hulpdiensten is ingevoerd. De potentiële voordelen van het project vallen bijna allemaal weg als een aantal regio's of hulpdiensten zou afhaken. De beheersbaarheid van een dergelijk project is uiteraard geringer dan van een deelbaar project: een obstakel kan het gehele project frustreren.

Strakke of losse koppeling
Projecten zijn systemen die bestaan uit elementen of deelprojecten met daartussen koppelingen (onderlinge verbanden). Een strakke respectievelijk losse koppeling heeft betrekking op de *intensiteit* waarmee twee

systeemelementen aan elkaar gekoppeld zijn. Bij een extreem strakke koppeling tussen systeemelementen heeft een gebeurtenis in het ene element altijd invloed op het andere element. Bij een losse koppeling is dat juist niet zo. Een gebeurtenis in een element vindt daar geïsoleerd plaats. In het geval van strakke koppelingen kunnen risico's groter zijn, doordat een incident in een element of deelproject dus ook een (ander) element of deelproject kan aantasten. Problemen leiden bij strakke koppeling dan ook vaak tot een olievlekwerking of een domino-effect. In het geval van een losse koppeling kan zo'n probleem dus eenvoudiger geïsoleerd worden (Perrow, 1999).
Een voorbeeld van een project met strakke koppelingen tussen de deelprojecten is het reeds genoemde Souterrain project in Den Haag. Er is een strakke koppeling tussen de tramtunnel, de bijbehorende parkeergarage en de omliggende bebouwing. Gebeurtenissen in de tramtunnel (het lekken van de groutboog) hebben hierdoor directe uitstraling naar de omgeving (verzakking van omliggende bebouwing als gevolg van het inspoelen van grond met het grondwater bij het lek), waardoor de beheersbaarheid van het project uiteraard sterk wordt bemoeilijkt.

Wel of geen terugvaloptie beschikbaar
Een terugvaloptie is een reserve-oplossing die de mogelijkheid biedt een project te voltooien als er met de oorspronkelijk gekozen optie iets misgaat. Als er voorzien is in een terugvaloptie, kan in geval van falen eenvoudig daarop worden overgestapt. Dit kan gebeuren, doordat ofwel de techniek een alternatief in zich draagt, ofwel doordat voorafgaand aan de uitvoering is voorzien in het gereedhouden van een alternatief. Bij het Souterrain-project in Den Haag duurde het bijvoorbeeld twee en een half jaar voor er een besluit was over een alternatieve techniek na het lek in de groutboog.

Monofunctionaliteit of multifunctionaliteit
Een multifunctioneel project dient verschillende functies, terwijl een monofunctioneel project slechts één functie heeft. Aan multifunctionaliteit is geen grens te stellen (wellicht zijn er projecten waarin eindeloos veel functies gecombineerd kunnen worden). Multifunctionaliteit kan bevorderlijk zijn voor beheersbaarheid: naarmate een project meer functies heeft, is de kans op mislukking geringer. Er zal immers altijd wel een functie zijn die uiteindelijk wordt gerealiseerd; het project is niet voor een gat gevangen. Uiteraard zijn hier grenzen aan. Wanneer te veel functies worden gecumuleerd, kan dit de beheersbaarheid van het project aantasten.
Veel spoorverbindingen zijn monofunctioneel: de HSL-lijn dient slechts voor een hogesnelheidstrein, de Betuwelijn uitsluitend voor railgoederenvervoer. Veel IT-projecten zijn multifunctioneel. De invoering van bepaalde vormen van e-enforcement, zoals Weigh in Motion (het automatisch wegen van een vrachtauto via lussen in de weg om te detecteren of deze zijn overbeladen) is multifunctioneel. De IT dient er niet alleen toe om overtreders op te sporen, maar ook om wegslijtage te meten.

Stapsgewijze versus sprongsgewijze invoering
Stapsgewijze invoering houdt gefaseerde overschakeling op de nieuwe infrastructuur en/of service in. Bij een sprongsgewijze invoering wordt er in één «sprong» overgeschakeld. Stapsgewijze invoering is vaak bevorderlijk voor de beheersbaarheid van een project: er kan tussentijds worden geleerd, het project kan – indien nodig – in een vroeg uitvoeringsstadium nog worden stopgezet of aangepast. Het voordeel van sprongsgewijze invoering is dat het alle technische en sociale complexiteit van de

invoering op één tijdstip concentreert. Indien een bestuurder er 100% zeker van is dat dit mogelijk is en dat leereffecten niet nodig zijn, is dit de te prefereren strategie. Echter, bij grote projecten zal deze situatie zich bijna nooit voordoen en is er een gerede kans dat de sprongsgewijze invoering een big bang wordt, die iets anders zal baren dan werd verwacht.
Het C2000-project is hier weer een goede illustratie. Gegeven de cruciale functie die het nieuwe informatiesysteem speelt bij de hulpdiensten, moet dit bijna wel sprongsgewijs worden ingevoerd. Tel daarbij op de ondeelbaarheid van het systeem (zie boven) en het gebruik van innovatieve technologie, en een ieder had kunnen voorspellen dat dit een moeilijk te beheersen project is.

2.4 Sociale complexiteit

Tabel 2.2 Beheersbaarheid en onbeheersbaarheid van projecten

Beheersbaar indien ...	Minder beheersbaar indien ...
Geringe afhankelijkheid van preferenties gebruikers	Grote afhankelijkheid van preferenties gebruikers
Uniformiteit preferenties en doelen opdrachtgever/gebruikers	Variëteit preferenties en doelen opdrachtgever/gebruikers
Stabiliteit preferenties en doelen opdrachtgever/gebruikers	Dynamiek preferenties en doelen opdrachtgever/gebruikers
Weinig blokkademacht derden	Veel blokkademacht derden
Korte transformatietijd	Lange transformatietijd
Geringe invloed project op sociale omgeving	Grote invloed project op sociale omgeving

Een eerste dimensie betreft de rol van de gebruiker. Is dit iemand die een actieve rol speelt bij de invoering of is deze volledig afwezig? Naarmate de gebruiker een grotere invloed op de totstandkoming van het project heeft, zijn de mogelijkheden voor beheersing beperkter. Tegelijk geldt dat de inhoudelijke kwaliteit van het grote project kan toenemen, wanneer de gebruiker zich kan vinden in de uiteindelijke uitkomst. Voor veel grote IT-projecten binnen de overheid is dit een belangrijke variabele. Bij C2000 wordt een belangrijke rol gespeeld door de gebruikers, die zich regelmatig ook zeer kritisch uitlaten over het systeem of dit nog niet willen gebruiken. Bij lijninfrastructuur is de invloed van de gebruiker tijdens de uitvoering gewoonlijk geringer. Onzekerheden over het te verwachten gebruik van de Betuweroute, plaatste uiteindelijk de private medefinanciering ervan op losse schroeven. Onvoldoende participatie en onvoldoende committering van exploitanten en finale gebruikers van railinfrastructuur kan grote, ongewenste consequenties hebben.

Ten aanzien van preferenties en doelen van gebruikers is het niet alleen belangrijk te weten in welke mate een opdrachtgever of projectmanager ervan afhankelijk is, maar ook in hoeverre bij de gebruikers zelf een eensluidend oordeel bestaat. Dit kan variëren van volledige unanimiteit tot sterke verdeeldheid en dus variëteit. Ook hier kan C2000 als voorbeeld dienen. Diverse instellingen die met C2000 moeten gaan werken, blijken verschillende voorkeuren te hebben.

Tenslotte kan het ook nog uitmaken of de desbetreffende preferenties en doelen van gebruikers stabiel zijn of dynamisch. Het kan zijn dat er gedurende het proces een verandering van preferentie of doelen optreedt, bijvoorbeeld vanwege veranderende randvoorwaarden of voortschrijdende technische ontwikkeling. Bij extreme stabiliteit liggen de prefe-

renties en doelen bij alle gebruikers gedurende het hele proces vast. Bij extreme dynamiek veranderen preferenties/doelen voortdurend, waarbij de bovengrens van de dynamiek moeilijk is aan te geven. Een project met dynamische preferenties en doelen bij gebruikers is bijvoorbeeld de Kanaaltunnel. Daar was gedacht dat de tunnel massaal gebruikt zou worden door auto- en treinreizigers als alternatief voor veerponten, maar de opkomst van prijsvechters in de luchtvaart (RyanAir, EasyJet, Basiq Air) heeft gezorgd voor een verschuiving van preferenties van gebruikers van de hogesnelheidstrein en auto naar het vliegtuig. Deze factor zal ook een nieuw licht kunnen werpen op de modal shift van vliegtuig naar trein, waarop de HSL-Zuid mikt.

Veel of weinig blokkademacht van derden
Diverse externe actoren kunnen grote invloed uitoefenen op een project. Hun mogelijkheden om een project te beïnvloeden hangt af van hun blokkademacht. Als ze een grote blokkademacht hebben, kunnen ze veel eisen stellen. Blokkademacht is gerelateerd aan de positie in een proces (bijvoorbeeld een gemeente die infrastructuur van nationaal belang op haar grondgebied krijgt) of het kan worden afgedwongen (bijvoorbeeld burgers die inbreken in een proces). Bij extreem weinig externe blokkademacht kan een opdrachtgever helemaal zelf de uitvoering van een project bepalen, bij extreme blokkademacht moet alles aan derden worden voorgelegd. Blokkademacht kan het resultaat zijn van uiteenlopende factoren zoals formele posities (grondeigenaren), politieke macht, formele bevoegdheden (gemeenten) en expertise.

Korte of lange transformatietijd
De transformatietijd van een project is de lengte van de periode die nodig is voor de uitvoering. Een lange transformatietijd zorgt voor meer onzekerheid, omdat zich in de tussentijd nieuwe technische en sociale ontwikkelingen kunnen voordoen. Het standaardvoorbeeld is hier de Oosterscheldedam: de lange doorlooptijd van de aanleg maakte het voor maatschappelijke actoren mogelijk om tijdens de uitvoering het ontwerp nog te wijzigen van een gesloten dam in een half open dam. Bij grootschalige militaire projecten doet zich deze dynamiek ook vaak voor: door de lange doorlooptijd hebben gewijzigde technische en sociale condities grote invloed op het project.

Veel of weinig invloed op sociale omgeving
De invloed die een project uitoefent op zijn sociale omgeving kan bijdragen aan onzekerheid. Hoe groter de impact op de bestaande omgeving, des te meer kans er is, dat actoren zich roeren en invloed proberen uit te oefenen op de uitvoering van het project. Het klassieke voorbeeld is hier de omvangrijke ruimtelijke ingreep in binnenstedelijk gebied (metrolijnen, tramtunnel) of de dreigende aantasting van natuur en landschap (Groene-Harttunnel; inpassing Betuweroute), die de sociale omgeving niet ongemoeid laat).

2.5 Technische en sociale kenmerken: naar een toetsingskader

Inzicht in de bovenstaande kenmerken kan het parlement behulpzaam zijn bij de oordeelsvorming over een project. Inzicht in de kenmerken levert immers een beeld op van het afbreukrisico van het project. In afbeelding 2.1 (bladzijde 20) hebben wij dat weergegeven. Ter toelichting het volgende.

– De kernvraag is in hoeverre de kenmerken van een concreet project wel of niet bevorderlijk zijn voor de beheersbaarheid van een project.

Indien kenmerken van een project wijzen op een mogelijk beperkte beheersbaarheid, is een volgende vraag of het project voldoende garanties kent voor inhoudelijke verrijking. Uit de opsomming van de kenmerken is immers duidelijk geworden dat er in een aantal gevallen een spanning bestaat tussen beheersing en verrijking: een sterk accent op beheersen, vermindert de mogelijkheden voor inhoudelijke vernieuwing. De vraag is dus legitiem of een project dat tot veel beheersing leidt, ook nog voldoende vernieuwing kan creëren. Is het vermoeden van de Tweede Kamer dat dit niet het geval is, dan kan de Kamer het kabinet hierop bevragen.

– Indien het antwoord op de kernvraag naar beheersing negatief is, luidt een volgende vraag of het mogelijk is het project zodanig te herdefiniëren, dat beheersing wel (of: beter) mogelijk is. Een paar voorbeelden:
  - Kan van meer «proven technology» gebruik worden gemaakt, in plaats van innovatieve technologie?
  - Kan een project een aantal andere functies krijgen, waardoor de risico's bij de realisatie minder groot zijn?
  - Is het mogelijk het project meer deelbaar te maken – meer deelprojecten te creëren, die ook zelfstandig functioneel zijn – zodat er minder risico's zijn?
  - Indien het antwoord op deze en dergelijke vragen negatief is – het project is en blijft een project met een groot risico op onbeheersbaarheid –, dan rijst de vraag welke voorzieningen of arrangementen het kabinet treft om deze risico's te beperken. Het zal daarbij vooral gaan om de projectinrichting.

Deze eenvoudige beslisboom kan op elk van de door de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten onderscheiden momenten waarop de Tweede Kamer in beeld komt, worden gehanteerd. Het idee is uiteraard dat er in de loop der tijd een duidelijker beeld ontstaat van de risico's op onbeheersbaarheid en van de mogelijkheden van inhoudelijke vernieuwing. De beslisboom is hierbij niets meer dan een hulpmiddel om het debat met het kabinet en de meningsvorming in de Tweede Kamer te faciliteren.

2.6 Wijze van uitvoering

Er kunnen voor de Tweede Kamer dus twee ongewenste situaties ontstaan:
– het project kent een hoog risico van onbeheersbaarheid;
– het project is weliswaar goed beheersbaar, maar er is een kans dat het inhoudelijk armoedig, niet voldoende vernieuwend zal zijn.

Het antwoord op de vraag welke maatregelen een kabinet in een dergelijke situatie neemt om onbeheersbaarheid of inhoudelijke armoedigheid te voorkomen, zal van project tot project verschillen. Wel kan een aantal belangrijke keuzen worden genoemd, die relevant zijn voor deze situaties en die voor de Tweede Kamer kunnen fungeren als een checklist voor oordeelsvorming over een kabinetsvoorstel. Deze worden in deze paragraaf kort beschreven.

Wanneer een project goed beheersbaar is, volstaat vaak een eenvoudige projectmatige benadering van een project. Simpel geformuleerd: het project kent een duidelijke en eenduidige omschrijving, een duidelijke planning in een aantal fasen, een duidelijk budget en het is zo efficiënt mogelijk georganiseerd. Wanneer zich veel technische en sociale

onzekerheden voordoen, is zo'n aanpak onvoldoende en ook misleidend. Ze suggereert beheersing en beheersbaarheid, die echter nooit waargemaakt kunnen worden. Er zijn tenminste vier punten, die dan aandacht behoeven. Wij waarschuwen nu reeds voor de omstandigheid dat deze deels contra-intuïtief zijn.

– *Is er sprake van procesontwerp en procesmanagement? Vraag het kabinet om inzicht in de procesvoering.*
  De vele onzekerheden maken procesontwerp en procesmanagement noodzakelijk. Dit houdt in dat duidelijk wordt aangegeven welke actoren hoe en wanneer bij het proces van de uitvoering worden betrokken. Het uitsluiten van deze actoren lijkt soms aantrekkelijk (het scheelt veel «gedoe», overleg etc), maar is in de genoemde situaties zeer risicovol. (Zie ook: De Bruijn, Ten Heuvelhof, In 't Veld, 2002 en De Bruijn, Ten Heuvelhof, 1999).
  - De sociale complexiteit (veel actoren, veel verschillende belangen) vereist dat het voor deze actoren duidelijk is, hoe zij bij de uitvoering een rol kunnen spelen. Is dit onduidelijk, dan zullen veel van deze actoren eenvoudigweg inbreken in het uitvoeringsproces, op het moment dat dit hen uitkomt. Gevolg: chaotisering en verdere onbeheersbaarheid van het proces. Een goed voorbeeld hiervan is de herstructurering van het Grote Marktgebied in Groningen. De aanvankelijke planvorming kende een duidelijke gesloten projectbenadering, waarin de gemeente Groningen als opdrachtgever vooral onderhandelde met partijen die men nodig achtte voor de (financieel-neutrale) totstandkoming. Het inbreken van burgerpartijen in het proces toonde echter dat het project minder gestructureerd was dan gedacht. Door de directe polarisering tussen de opdrachtgever en deze nieuwe partijen, kon er van constructieve samenwerking geen sprake meer zijn. Het project werd uiteindelijk per referendum afgeschoten. Daarna heeft de gemeente Groningen het proces opnieuw opgezet, maar nu in breed overleg, op basis van vooraf gemaakte afspraken.
  - Indien de Tweede Kamer bevreesd is dat van onvoldoende inhoudelijke vernieuwing sprake is, kan de oplossing worden gezocht in procesmanagement. Vernieuwing kan immers ontstaan door de uitvoering niet gesloten te doen plaatsvinden (door een beperkte groep uitvoerders), maar door op cruciale momenten ook derden met hun expertise toe te laten.

Het procesmanagement van de Betuweroute was lange tijd in handen van NS Railinfrabeheer, dat op een vrij grote afstand van de beleidsdirecties van het ministerie van Verkeer en Waterstaat en de minister opereerde. Het procesmanagement van de HSL-Zuid is lange tijd verzorgd door een projectorganisatie binnen het directoraat-generaal (personen)vervoer van het ministerie van Verkeer en Waterstaat, welk directoraat geen ervaring had met de voorbereiding en uitvoering van grote projecten.

Voor de Tweede Kamer kan het belang van procesontwerp en procesmanagement inhouden dat ze het kabinet bevraagt op de procesvoering tijdens de voorbereiding en/of de implementatie. Dit creëert bewustwording dat deze noodzakelijk is, terwijl expliciete voorstellen over deze procesvoering, de Tweede Kamer meer inzicht bieden in het mogelijke verloop van het project. In het geval van de Betuweroute en de HSL-Zuid heeft de Tweede Kamer deze mogelijkheid onvoldoende benut.

– *Kent het project voldoende redundantie? Vraag het kabinet om inzicht in de mate van redundantie van de projectstructuur*
  Een redundante organisatie is een organisatie waarin bewust enige overlap is gecreëerd. Er is geen sprake van duidelijk gescheiden taken en verantwoordelijkheden tussen – bijvoorbeeld – ontwerper en bouwers of tussen bouwers onderling. Dit lijkt inefficiënt: de ontwerper moet ontwerpen en de bouwer moet bouwen. De bouwer van een IT-systeem voor een gevechtsvliegtuig moet zich niet bemoeien met de onderneming die de motoren maakt.
  Het idee is echter dat een dergelijke scheiding van taken alleen werkt wanneer een project volledig beheersbaar is (Lerner, 1986; Low et al., 2000).
  – Doen zich belangrijke technische onzekerheden voor, dan leidt redundantie tot «over-the-wall-engineering». De ontwerper deponeert zijn ontwerp bij de bouwers, die vervolgens moeten bezien of het ontwerp realiseerbaar is. Tussen bouwers onderling kan een ratrace ontstaan: wie zijn deel van het project als eerste af heeft, bepaalt de randvoorwaarden, waarbinnen anderen moeten werken. Als gevolg van deze en dergelijke mechanismen neemt de onbeheersbaarheid van dit soort projecten alleen maar toe. Telkens weer blijkt – bij de Central Artery Tunnel, bij het Souterrain project – dat hierdoor grote problemen ontstaan en er sterke prikkels zijn voor de betrokken ingenieurs om problemen op elkaar af te wentelen. Redundantie houdt in dat – bijvoorbeeld – de bouwers betrokken zijn bij het ontwerp van het project of dat bouwers onderling zijn betrokken bij elkaars projecten en dat hierover vooraf duidelijke afspraken worden gemaakt. Redundantie levert de mogelijkheid van onderlinge controle en is een prikkel voor de betrokken uitvoerders om gezamenlijk verantwoordelijk te zijn voor de goede uitkomst. Een voorbeeld van een redundante organisatie was de ontwerptaak voor de Piet Hein-tunnel in Amsterdam. Bij het opsplitsen van de contracten van de HSL-Zuid is er blijkbaar te weinig redundantie opgetreden, waardoor absurd hoge raakvlak-risico's optraden en (achteraf) veel zogeheten «raakvlakmanagement» nodig was.

Het is een stap verder wanneer expliciet tegenkrachten binnen een project worden georganiseerd, bijvoorbeeld door bepaalde cruciale technische keuzen aan een contra-expertise te onderwerpen. Vaak wordt het gebrek aan dergelijke tegenkrachten als verklaring genoemd voor de problemen bij de Haagse tramtunnel.

– Redundantie en checks and balances kunnen ook bevorderlijk zijn voor de innovativiteit van een project. Juist in de confrontatie tussen ontwerpers en bouwers, tussen bouwers onderling of tussen bouwers en peers (leveranciers van contra-expertise) kunnen de vernieuwingen ontstaan. Of, anders geformuleerd, als in deze confrontaties, met deze beschikbare expertise, geen innovatie ontstaat, is innovatie waarschijnlijk niet goed mogelijk.

Het kan zeer zinvol zijn om het kabinet te vragen hoe de redundantie wordt georganiseerd. Het is tenminste een prikkel om voldoende experts en expertise op de been te brengen. Ook dit is wellicht een contra-intuïtieve aanbeveling, maar het zij nogmaals gezegd dat een gebrek aan redundantie vaak tot falen leidt. Wel moet in gedachte worden gehouden dat redundantie doorgaans kostbaarder is dan geen redundantie. Overlap duidt immers op dubbelingen.

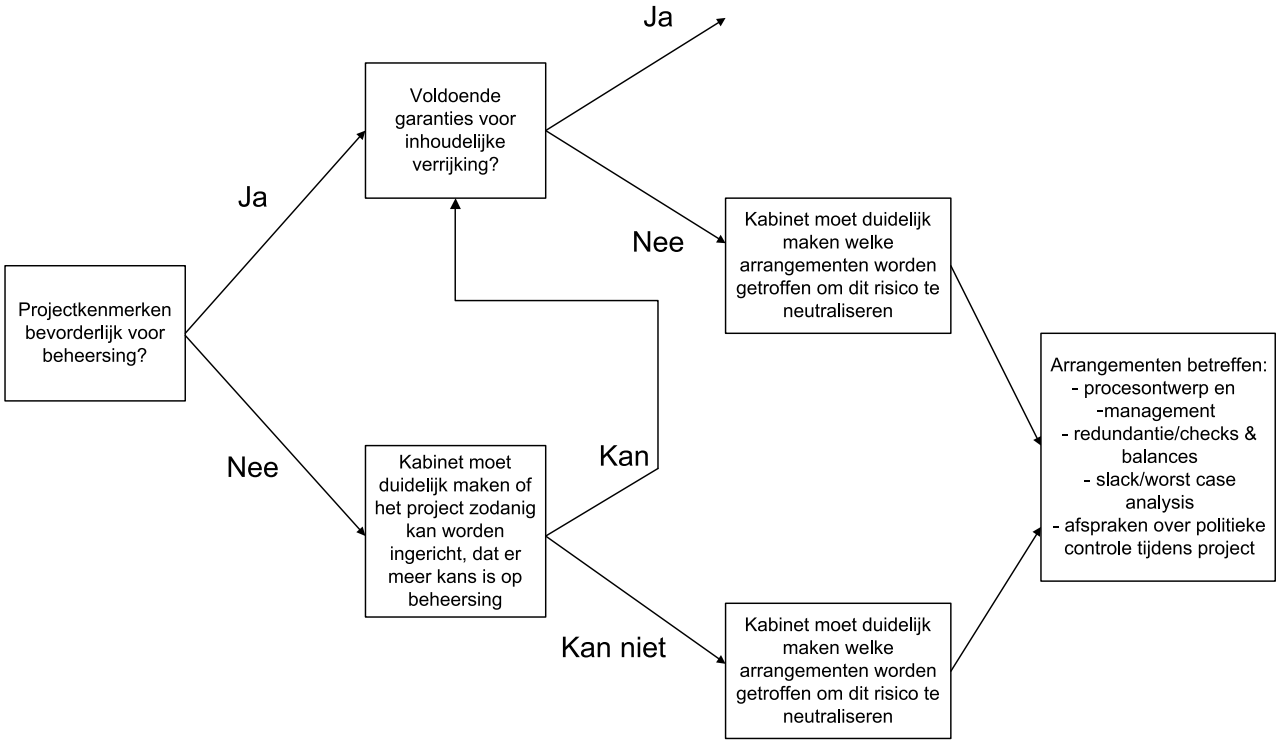
– *Kent het project voldoende slack? Vraag het kabinet om worst case analyses ter bepaling van de slack*
  Slack is, eenvoudig samengevat, niet-bestemde ruimte. Is er sprake van onzekerheden, dan is slack uiteraard noodzakelijk. De twee belangrijkste vormen van slack zijn:
  – financiële slack: de omvang van de post «onvoorzien»;
  – slack van tijd: mogelijkheden om in de tijd uit te lopen.
  De vraag is uiteraard wat voldoende slack is. Wat is een post «onvoorzien» die voldoende is? 10% overschrijding van het budget of 40% of wellicht nog hoger? Welke uitloop in de tijd kan worden verwacht? Het probleem van een hoge post «onvoorzien» is dat zo'n bedrag gegarandeerd opgaat, als de bouwwereld weet dat er zo'n hoge post «onvoorzien» bestaat. Het voordeel van een beperkte post «onvoorzien» is dat er druk op het budget blijft. Van belang is dat er voor opdrachtgever en bouwer incentives worden ingebouwd om beheerst met uitgaven om te gaan.
  Het lijkt verstandig dat de Tweede Kamer het kabinet vraagt om worst case analyses: wanneer kunnen de onzekerheden zich daadwerkelijk manifesteren, welke gevolgen kan dit hebben voor budget en planning? Een dergelijke vraag dwingt het kabinet zich hierover te uiten en biedt de Tweede Kamer vervolgens meer inzicht in de risico's van het project. Een complicatie is overigens dat informatie over slack in tijd en geld marktgevoelige informatie is, die uitvoerende bouwbedrijven als een kat op het spek kunnen binden.

– *Hoe is het gesteld met de politieke controle van de uitvoering? Maak hierover duidelijke afspraken.*
  Bij eenvoudige projecten kan het klassieke onderscheid tussen beleid en uitvoering worden gemaakt. Als de Tweede Kamer beleid heeft vastgesteld, behoeft het nog «slechts» te worden uitgevoerd. Bij grote projecten is dit een te eenvoudig denkschema. De technische en sociale dynamiek tijdens de uitvoering zijn zo sterk, dat beleidsvorming altijd maar in beperkte mate richting geeft aan de uitvoering. Bovendien, noodzakelijke arrangementen als procesmanagement, redundantie en slack, kunnen ook weer verkeerd worden gebruikt. Procesmanagement kan tot te veel vertraging leiden, redundantie tot patstellingen tussen experts en slack kan door uitvoerders worden gezien als extra tijd en budget voor hun activiteiten en daarmee onbedoeld uitpakken als selffulfilling prophecy.
  Om die reden is het gewenst om per project, ex ante, duidelijke afspraken te maken over de politieke voortgangscontrole. Politieke aandacht tijdens de uitvoering is immers een belangrijke prikkel voor de uitvoerders om zich prudent te gedragen.

2.7 Conclusies

In afbeelding 2.1 zijn deze vier richtingen voor de inrichting van een project ondergebracht in de eerder gepresenteerde beslisboom.

Afbeelding 2.1 Beheersing van projecten: overzicht



Het is aanbevelenswaardig om in een toetsingskader voor grote infrastructuurprojecten het schema, van afbeelding 2.1, als onderlegger te hanteren.

2.8 Literatuur

Bruijn, J. A. & E. F. ten Heuvelhof (1999), Management in netwerken, Utrecht (Lemma).

Bruijn, J. A. de, E. F. ten Heuvelhof & R. J. in 't Veld (2002), Procesmanagement; Over procesontwerp en besluitvorming, 2e druk, Bedrijfskundige signalementen, Schoonhoven (Academic service).

Bruijn, J. A. de, P. de Jong, A. F. A. Korsten & W. P. C. van Zanten (1996), Grote Projecten; Besluitvorming & Management, Alphen aan den Rijn (Samsom H. D. Tjeenk Willink).

Cleland, D. I. & W. R. King (1983), Systems Analysis and Project Management, 3rd edition, McGraw Hill Management Series, Singapore (McGraw-Hill).

Gigch, J. P. van (1991), System Design Modeling and Metamodeling, New York (Plenum Press).

Lerner, A. W. (1986), There is more than one way to be redundant, in; Administration and Society: 334–359.

Low, B., E. Ostrom, C. Simon & J. Wilson (2000), Redundancy and diversity in governing and managing common-pool resources, Bloomington (IASCP).

Miller, R. & D. Lessard (2000), The Strategic Management of Large Engineering Projects; Shaping Institutions, Risks and Governance, with: S. Floricel and the IMEC Research Group, Cambridge Mass. (Massachusetts Institute of Technology).

Morris, P. W. G. (1994), The Management of Projects, London (Thomas Telford).

Morris, P. W. G & G. H. Hough (1987), The Anatomy of Major Projects; A Study of the Reality of Project Management, Chichester (John Wiley & Sons).

Perrow, C. (1999), Normal accidents; Living with High-Risk Technologies, Princeton NJ (Princeton University Press).

Simon, H. A. (1996), The Sciences of the Artificial, 3rd edition, Cambridge Mass. (MIT Press).

Teulings, C. N. & C. C. Koopmans (2004), Rendement en publieke belangen; De besluitvorming bij Betuweroute en HSL-Zuid, notitie ten behoeve van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (TCI), Amsterdam (SEO).

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1994), Besluiten over grote projecten, Rapporten aan de Regering, nr. 46, Den Haag (Sdu Uitgevers).

3. EX-ANTE BEOORDELING VAN GROTE INFRASTRUCTUUR-PROJECTEN: OEEI, OEI, KBA EN BEOORDELINGSKADER ICES-VOORSTELLEN

auteur: prof. dr. Bert van Wee

3.1 Inleiding

De ex ante beoordeling van infrastructuurprojecten – nieuwe wegen, spoorwegen, zee- of luchthavens – staat de laatste jaren in Nederland volop in de belangstelling. Onderzoekers, met name vervoerseconomen, maar ook anderen, breken zich het hoofd over de vraag hoe een beoordeling het beste kan plaatsvinden. Beleidsmakers vragen zich af of een infrastructureel werk nu wel of niet moet worden uitgevoerd. De worsteling ten aanzien van de besluitvorming over nieuwe infrastructuur is goed verklaarbaar, en wel om verschillende redenen. Ten eerste kosten ze veel geld, ten tweede hebben ze vaak grote invloed op het landschap en de natuur, ten derde: er worden soms belangrijke indirecte of uitstralingseffecten op de economie en de ruimtelijke inrichting van verwacht, en ten vierde geldt dat infrastructuur er meestal voor een periode van 100 jaar of nog langer ligt, waardoor ze invloed op zeer lange termijn hebben.

Over de wijze waarop investeringen in infrastructuur moeten worden beoordeeld, bestaat zowel op nationaal als op internationaal niveau steeds meer consensus: het uitvoeren van een maatschappelijke kosten-batenanalyse (KBA) lijkt het meest geschikt; zie het special issue over dit onderwerp in Transport Policy, 2000, nummer 7, en de integrale visie van Hayashi en Morisugi (2000) in dat nummer. In Nederland is in 2000 het rapport *Evaluatie van infrastructuurprojecten. Leidraad voor kosten-batenanalyse* (Eijgenraam *et al.*, 2000) verschenen. In de vakwereld staat deze leidraad vooral bekend als de zogenoemde «OEEI»-leidraad. Naar aanleiding van deze leidraad heeft het kabinet in het najaar van 2000 besloten dat ook in Nederland infrastructuurprojecten mede met behulp van de uitkomsten van een KBA moeten worden beoordeeld.

De OEEI-leidraad is sindsdien toegepast voor de ex ante beoordeling van diverse grote infrastructuurprojecten, waaronder de Tweede Maasvlakte, de HSL-Oost en de Zuiderzeelijn. Verder is de methode van de kosten-batenanalyse in een relatief eenvoudige versie toegepast bij de beoordeling van alle claims die rondom de eeuwwisseling zijn ingediend bij de ICES (Interdepartementale Commissie Economische Structuurversterking; zie ook hoofdstuk 12).

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op enerzijds de OEEI-leidraad, en anderzijds de wijze waarop projecten, en dus ook infrastructuurprojecten in de recente ICES-ronden zijn beoordeeld. De tekst van dit hoofdstuk is grotendeels gebaseerd op Van Wee *et al.* (2003), en Annema *et al.* (2002). Het hoofdstuk is als volgt opgebouwd. Paragraaf 3.2 beschrijft de ontstaansgeschiedenis van de OEEI-leidraad en beschrijft de methodiek van de KBA kort. Paragraaf 3.3 gaat in op problemen met de KBA en kritieken daarop, en geeft aan hoe daarmee momenteel in Nederland wordt omgegaan. Paragraaf 3.4 schetst het beoordelingskader dat is gehanteerd in de recente ICES-ronden. Paragraaf 3.5 geeft aan hoe concrete infrastructuurprojecten in het recente verleden zijn beoordeeld. Paragraaf 3.6 plaatst diverse opmerkingen bij de wijze van beoordeling van die projecten. Paragraaf 3.7 presenteert de belangrijkste conclusies en gaat in op de relevantie van de bevindingen voor de TCI.

3.2 De OEEI-leidraad: ontstaansgeschiedenis en typering

Een belangrijke reden voor het ontstaan van de OEEI-leidraad is het feit dat de Betuweroute momenteel wordt aangelegd, terwijl vrijwel alle deskundigen, en ook veel beleidsmakers, ervan overtuigd zijn dat er geen of vrijwel geen milieuwinst mee valt te behalen (Van Wee *et al.*, 1994; Janse *et al.*, 2000), het file-oplossende vermogen ervan gering is (Janse *et al.*, 2000), de kosten veel hoger zijn dan de baten voor de economie (CPB, 1995) en er wellicht betere alternatieven waren om de economie te stimuleren of de milieudruk van verkeer te verminderen. Mede naar aanleiding van de ervaringen met de Betuweroute heeft het ministerie van Verkeer en Waterstaat besloten dat het niet nog een keer zo moet, en dat er een leidraad, een handleiding, moest worden geschreven die aangeeft hoe grote infrastructurele projecten beoordeeld moeten worden. Dit is de zogenoemde OEEI-leidraad geworden (Onderzoeksprogramma Economische Effecten Infrastructuur). Een aantal gerenommeerde instituten, met in de hoofdrol het Centraal Planbureau en het Nederlands Economisch Instituut (NEI; tegenwoordig Ecorys genaamd) hebben veel onderzoek uitgevoerd dat is samengevat in die leidraad. Die geeft aan dat de kosten-batenanalyse de aangewezen weg is.

Essentie van een kosten-batenanalyse[3] is dat getracht wordt alle voor- en nadelen van een project in kaart te brengen (Rietveld, 2002). Zoveel mogelijk worden die voor- en nadelen kwantitatief gemaakt en in geld uitgedrukt. Het basisidee van de KBA is dat de consumentenvoorkeuren de leidraad moeten zijn voor de afwegingen binnen het overheidsbeleid. De betalingsbereidheid van consumenten is daarom de basis voor de monetaire waardering van effecten van infrastructuurprojecten. Nadat alle effecten in kaart zijn gebracht en zoveel mogelijk in geld zijn uitgedrukt, wordt een totaaloverzicht gegeven. Dat bevat ook kosten of baten die niet in geld zijn uitgedrukt; deze worden als PM-post opgenomen, en vaak kwalitatief of kwantitatief, maar niet monetair aangeduid. Voor zover de kosten en baten wel in geld zijn uitgedrukt, wordt een saldo gepresenteerd. Dat kan positief of negatief zijn. Soms worden daarnaast ook andere indicatoren gebruikt, zoals een rendementspercentage; hierop wordt in deze notitie niet ingegaan. Vaak wordt gesproken van een *maatschappelijke* kosten-batenanalyse. Daarmee wordt aangegeven dat de optiek die van de gehele maatschappij is. Concreet betekent dit, dat een verschuiving van kosten of baten van de ene naar de andere partij geen invloed heeft op de *totale* maatschappelijke kosten en baten. Stel dat door de aanleg van een weg de ene Nederlandse regio 100 banen verliest ten gunste van een andere regio, maar het totale aantal banen gelijk blijft (evenals het type), dan is het saldo voor Nederland in een maatschappelijke kosten-batenanalyse 0. Bij een KBA voor een van de regio's zou er uiteraard wel sprake zijn van een verandering.

Bij de aanleg van een infrastructuurproject gaan de kosten grotendeels vooraf aan de baten: de aanlegkosten moeten al voor de ingebruikname worden betaald. Om toch de kosten en baten vergelijkbaar te maken wordt een zogenoemde discontovoet gebruikt: een rentepercentage om toekomstige euro's te vertalen naar euro's in een basisjaar. Een KBA kijkt in het algemeen meer decennia vooruit (bijvoorbeeld: 30 jaar). Daarnaast wordt vaak gewerkt met een zogenoemde restwaarde: de waarde van een project aan het einde van de beschouwde periode.

Voor zover markten goed functioneren is het mogelijk om de voorkeuren van consumenten goed in beeld te brengen. Vaak doen zich echter

[3] De Kosten-batenanalyse is veel breder toepasbaar dan op infrastructuurprojecten alleen. Op andere dan infrastructuurprojecten wordt in dit hoofdstuk echter niet ingegaan.

problemen voor, onder meer omdat er voor sommige effecten geen markten bestaan. Dat geldt bijvoorbeeld voor milieueffecten (zie ook paragraaf 3.3). Soms is het probleem dat markten niet goed functioneren, zodat prijzen geen goede weerspiegeling zijn van wat de desbetreffende goederen of diensten waard zijn. Dat geldt bijvoorbeeld omdat er een gebrek aan informatie is. Daarnaast is een probleem dat bij transportvraagstukken de voornaamste effecten heel vaak betrekking hebben op tijdwinsten en ook daarvoor zijn niet altijd marktwaarderingen voorhanden. De laatste jaren staat het aspect betrouwbaarheid in discussies over infrastructuur volop in de belangstelling (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2004). De vraag hoe een verbetering van de betrouwbaarheid in geld uitgedrukt moet worden, is nog niet eenduidig beantwoord, al krijgt het onderwerp volop wetenschappelijke (en ook maatschappelijke) belangstelling, waardoor op termijn wellicht goede inzichten hierover beschikbaar komen.

Overigens wordt in de praktijk het uitgangspunt van «consumentenvoorkeuren» niet altijd toegepast. Zo is de betalingsbereidheid van consumenten om bijvoorbeeld CO_2-emissies te verminderen veelal lager dan de (impliciete) betalingsbereidheid samenhangend met het overheidsbeleid. Het is in Nederland gebruikelijk dat het prijskaartje van CO_2-emissie wordt afgeleid uit overheidsdoelen via de zogenoemde distance-to-target methode: wat kost het wegnemen van de laatste ton CO_2 zodat precies het overheidsdoel wordt gehaald?[4]

Bij de KBA wordt wat wordt genoemd een breed welvaartsbegrip gehanteerd: niet alleen baten die in het BNP zichtbaar zijn, worden meegenomen. In geval van infrastructurele projecten geldt zelfs dat de belangrijkste baten, zijnde reistijdwinsten, nauwelijks in het BNP zichtbaar zijn. Ook veranderingen in emissies leiden nauwelijks tot veranderingen in het BNP (afgezien van bijvoorbeeld gewasschade of schade aan gebouwen die wordt hersteld).

De OEEI-leidraad onderscheidt een zogenoemde Kengetallen KBA (KKBA) en een «volledige» Maatschappelijke Kosten-batenanalyse. De KKBA is een KBA op hoofdlijnen: alleen de belangrijkste effecten worden gekwantificeerd, met relatief eenvoudige methoden. De KKBA zou in een vroeg stadium van de besluitvorming kunnen worden ingezet, met name om vast te stellen of een bepaalde infrastructurele verbinding überhaupt gunstig uitpakt, en welke varianten daarbij kansrijk lijken en interessant zijn om nader te worden bestudeerd. Afhankelijk van de uitkomsten en de politieke reactie daarop zou daarna een «volledige» KBA kunnen worden uitgevoerd. In de praktijk is deze gefaseerde aanpak nauwelijks toegepast; al snel wordt een vrij volledige KBA uitgevoerd.

3.3 Problemen met en kritieken op de KBA; initiatieven tot verbetering

Overzichten van problemen met de KBA en kritieken erop worden gegeven door onder meer Rietveld (2002) en Annema *et al.* (2002). Zonder de pretentie te hebben volledig te zijn, presenteren wij hieronder een aantal in de literatuur veel genoemde problemen en kritiekpunten.

Sommige kritieken zijn zeer fundamenteel van aard. Een van de fundamentele kritieken is dat iemand met een hoger inkomen gemiddeld meer meetelt in de uitkomsten van een KBA dan iemand met een lager inkomen. Van Wee (2003) stelt dat dit een groter probleem is voor

[4] Overigens is er over deze methode wel discussie, met name omdat met het halen van het doel absoluut de effecten van klimaatverandering niet worden voorkomen, en omdat het prijskaartje sterk afhankelijk is van het gekozen doel.

ongeprijsde effecten zoals een veiliger of schonere leefomgeving, dan wanneer het gaat om goederen en diensten die een prijskaartje hebben. Een tweede probleem is dat er voor bepaalde effecten eigenlijk geen goede financiële waardering voorhanden is: ze zijn niet goed in geld uit te drukken. Dit probleem doet zich vooral voor bij milieuproblemen en bij de invloed op natuur en landschap. Dit probleem wordt versterkt doordat dergelijke posten als PM worden opgenomen, maar in de afweging (te?) beperkt aandacht krijgen, omdat veel mensen zich vooral richten op de wel in geld uitgedrukte effecten.
Het derde probleem betreft de uitstralingseffecten. Sommigen, vooral voorstanders van een project, stellen dat het belang van infrastructuur veel verder gaat dan datgene wat zich via verkeersstromen laat waarnemen. Daarom zou een standaard KBA tot een onderschatting van de economische betekenis van infrastructuur leiden. Dit argument heeft de regering gebruikt bij het besluit om de Betuweroute aan te leggen. De gangbare opvatting is dat bij perfect werkende markten alle baten via de transportstromen kunnen worden vastgesteld (zie bijvoorbeeld de Standing Advisory Committee on Trunk Road Assessment: SACTRA, 1999; Eigenraam *et al.*, 2000). In werkelijkheid kunnen er echter complicaties optreden waardoor er geen perfect werkende markten zijn. Dat geldt bijvoorbeeld als er sprake is van imperfecte markten waarbij producenten of handelaren de transportkostenvoordelen niet volledig doorgeven aan de consumenten. Verder kunnen zich problemen voordoen als er effecten optreden buiten het gebied waarop de KBA zich richt.
Een vierde probleem is dat er bij kosten en baten sprake kan zijn van zeer grote verschillen tussen de betrokkenen: een project kan leiden tot duidelijke verschillen tussen winnaars en verliezers. De uitkomst van een KBA is een nettoresultaat waarin deze belangenverschillen niet meer zichtbaar zijn. Hoewel theoretisch compensatie in het algemeen wel mogelijk is, vindt deze in de praktijk zelden plaats. Dat verklaart waarom mensen of belangengroeperingen zich vaak verzetten tegen een infrastructureel project, ondanks de omstandigheid dat maatschappelijk gezien de baten de kosten ruimschoots overtreffen. Bovendien verklaart dit, dat de voorkeur vaak uitgaat naar een alternatief waarbij het netto resultaat wat minder gunstig is, maar waarbij het verschil tussen winnaars en verliezers veel kleiner is.
Het vijfde probleem is dat de KBA een nogal technocratische methode is, die voorbij gaat aan het proces van de totstandkoming van infrastructurele plannen en de uitvoering ervan.
Het zesde probleem tenslotte betreft de vaak beperkte toegankelijkheid van KBA's voor niet-economen, waardoor nogal eens de indruk bestaat dat alleen economische effecten worden meegenomen, terwijl andere effecten weldegelijk zijn meegenomen. Een ander nadeel ervan is dat niet-economen vaak niet goed begrijpen hoe de resultaten tot stand zijn gekomen, wat nadelig is voor het draagvlak voor de KBA.

De KBA's die in Nederland zijn uitgevoerd zijn enkele malen onderwerp van evaluatie geweest (Buck Consultants International (2002), Centraal Planbureau (2002), Annema *et al.*, (2002), De Jong en Geerlings (2003). De bevindingen komen op hoofdlijnen overeen met de kritieken zoals hiervoor genoemd. De kritieken zijn mijns inziens geen reden de KBA te verwerpen, maar veeleer de basis voor diverse uitdagingen om verbeteringen aan te brengen. Het opstellen van KBA's conform de OEEI-leidraad heeft namelijk grote voordelen (Annema *et al.*, 2002). Ten eerste is een voordeel dan alle effecten worden ingeschat voor dezelfde scenario's. Zo wordt voorkomen dat bijvoorbeeld voor de inschatting van economische effecten een ander scenario wordt gebruikt dan voor de inschatting van de

milieueffecten. Op de tweede plaats leidt de leidraad ertoe dat getracht wordt een redelijk volledig beeld te schetsen van alle voor- en nadelen (baten en kosten). Op de derde plaats hebben naar de mening van Annema *et al.* de KBA's de discussie rond maatschappelijke effecten van infrastructuur gestructureerd en gestimuleerd. Op de vierde plaats is de kwaliteit van de besluitvorming naar hun mening verbeterd. De KBA's hebben namelijk soms geleid tot verbeteringen in de projectvoorstellen door het project wat kleinschaliger op te zetten, en soms is besloten tot een gefaseerde uitvoering. Bovendien zijn de betrokken partijen nu beter dan voorheen op evenwichtiger wijze betrokken bij de onderzoeken ten behoeve van de besluitvorming (KBA's en de daaraan ten grondslag liggende projecten), wat niet alleen goed is voor het draagvlak, maar ook tot inhoudelijke verbeteringen heeft geleid.

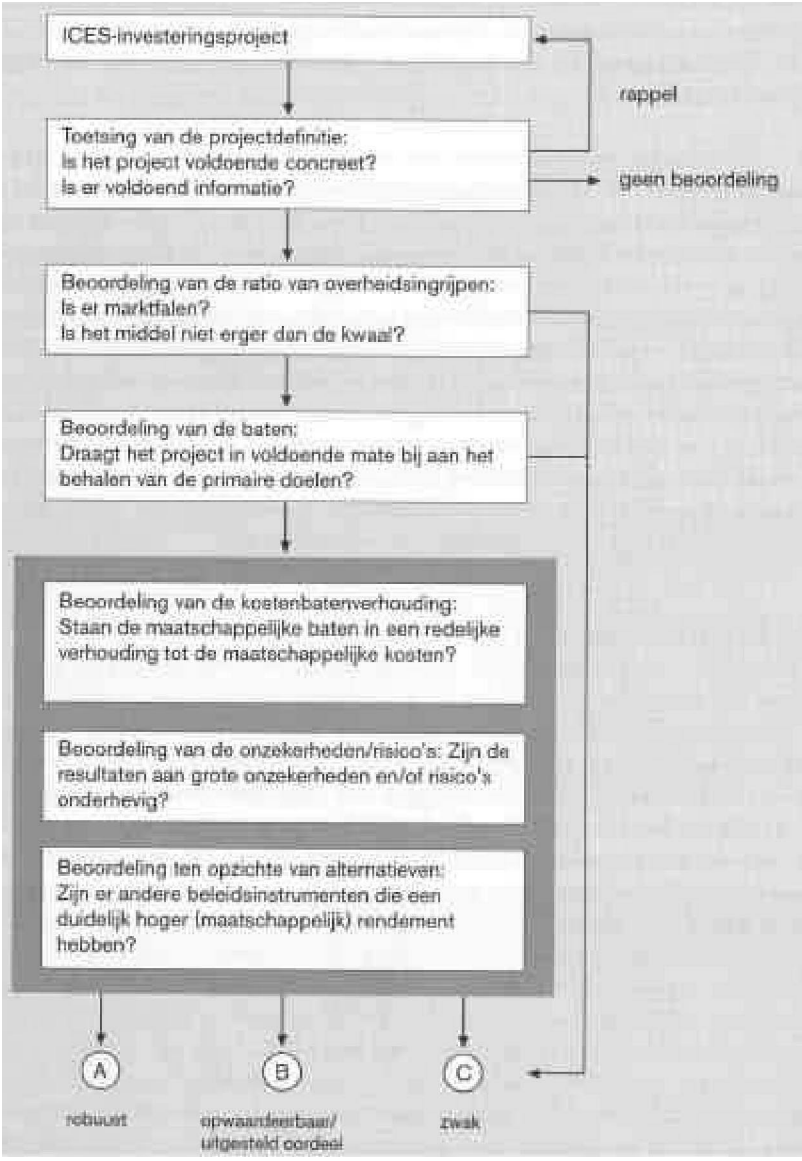
Het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft een zogenoemde actie-agenda opgesteld (Ministerie van V&W, 2002), waarin wordt ingegaan op de voorgenomen activiteiten om de OEEI-leidraad en de toepassing ervan te verbeteren. Een van die verbeterpunten is een wijziging van de naam: de E van «economische» is vervallen, waardoor de huidige afkorting «OEI» is: Overzicht effecten infrastructuur. Diverse voornemens uit de actieagenda zijn inmiddels gerealiseerd. Alle «officiële» stukken, waaronder de actieagenda zelf en de daaraan gerelateerde producten, zijn op internet te vinden onder *www.minvenw.nl/oei*.

3.4 Beoordelingskader ICES-voorstellen

Overheidsdoelen spelen een belangrijke rol in het beoordelingskader. Op zeer geaggregeerd niveau zijn de doelen in te delen in de driedeling die sinds de introductie ervan door de Wereldbank in de tweede helft van de jaren negentig, internationaal algemeen zijn geworden: economische, ecologische en sociaal-maatschappelijke criteria; ook bij de beoordeling van de ICES-voorstellen in de ICES-ronden voor en na de eeuwwisseling zijn deze drie categorieën effecten meegenomen. Effecten van verkeers- en vervoerprojecten zijn overigens niet altijd even eenduidig hierin in te delen. Deze effecten betreffen bereikbaarheid, veiligheid en milieu/leefomgeving. Bereikbaarheid kent een economische kant, het heeft immers invloed op de economie (denk daarbij aan het zakelijke verkeer en het goederenvervoer), maar ook een sociale dimensie. Als mensen makkelijker met de fiets hun familieleden in het ziekenhuis kunnen opzoeken, zien we dat niet terug in het BNP. Hetzelfde geldt voor veiligheid: dat heeft een economische dimensie (denk daarbij aan productieverlies als werkenden omkomen in het verkeer) maar ook een sociale (denk aan het leed dat ongevallen veroorzaken, bijvoorbeeld voor nabestaanden). Zelfs milieueffecten roepen discussie op: sommigen zien geluidhinder als een ecologisch, anderen als een sociaal-maatschappelijk effect. Voor de ICES-beoordeling zijn dergelijke indelingsproblemen minder relevant; ze hebben de beoordeling van de claims niet beïnvloed. Omdat bij de ICES-beoordeling naast economische ook ecologische en sociaal-maatschappelijke effecten zijn meegenomen, kan worden gesteld dat – net als bij een KBA; zie paragraaf 3.3 – is uitgegaan van een breed welvaartsbegrip. Hoewel de doelstellingen die ten grondslag liggen aan een project, van groot belang zijn voor de beoordeling, worden baten die niet aan een van de aangedragen doelen zijn gekoppeld, wel meegenomen in de beoordeling. Wordt bijvoorbeeld gesteld dat een project tot doel heeft de economie te stimuleren, maar er zijn daarnaast ook milieubaten, dan worden die dus meegenomen.

Figuur 3.1 geeft schematisch de werkwijze bij de beoordeling van de ICES-projecten weer.

Figuur 3.1 Werkwijze bij de beoordeling van ICES-projecten



Bron: Priemus, Kloosterman & Korthals Altes, 2003, p. 12.

Uit figuur 3.1 blijkt dat de beoordelaars projecten die niet concreet genoeg zijn, als «zwak» aanmerken. Hetzelfde geldt als de voorgestelde investering niet ingrijpt op een of andere vorm van marktfalen; in dat geval is er geen reden voor overheidsingrijpen. Andersom gesteld: indien er sprake is van marktfalen – de markt leidt tot maatschappelijk gezien ongewenste uitkomsten –, is het in economische termen «legitiem» om als overheid in te grijpen, bijvoorbeeld met investeringen.

De criteria «effectief» en «efficiënt» komen in de literatuur over overheidsbeleid veelvuldig voor. Effectiviteit heeft betrekking op de vraag of een claim bijdraagt aan het bereiken van doelen. Wordt door de Zuiderzeelijn

bijvoorbeeld de economie van het Noorden van Nederland werkelijk gestimuleerd? Efficiency heef betrekking op de verhouding tussen effecten en kosten. Het begrip efficiency legt een link met de OEEI-leidraad en de KBA. Een project kan op zich effectief zijn, maar als de baten veel te duur worden betaald, is het niet efficiënt. En KBA toont dit aan: de kosten zijn dan (te) hoog ten opzichte van de baten. Zo zal bij het vervoer van goederen via de Betuweroute onder bepaalde condities milieuwinst worden bereikt maar de kosten die nodig zijn om de uitstoot van NO_x met 1 kg of CO_2 met 1 ton te verminderen, zijn extreem hoog, waardoor het project vanuit dat oogpunt niet efficiënt is. Het begrip «efficiency» is ook sterk gerelateerd aan het begrip «kosteneffectiviteit» wat de verhouding tussen kosten en baten weergeeft (bijvoorbeeld de kosten om 1kg emissie van een bepaalde stof te verminderen). Overigens is bij de beoordeling van de ICES-voorstellen niet voor ieder voorstel een KBA beschikbaar. In veel gevallen is daarom volstaan met een benadering waarin door de planbureaus is gepoogd op basis van kwalitatieve informatie aan te geven of de maatschappelijke baten van een claim opwegen tegen de kosten.

De beoordelaars kijken ook naar onzekerheden en risico's van een ICES-voorstel. Onzekerheden en risico's zijn doorgaans ongunstig voor de beoordeling van een project. Een voorbeeld is de claim om via overkluizingsprojecten rond hoofdwegen de luchtkwaliteit lokaal te verbeteren. In de aanvraag is geen rekening gehouden met ontwikkelingen op het vlak van emissiemaatregelen bij wegvoertuigen, waardoor er risico's zijn dat dure overkluizingen worden aangelegd voor een probleem dat zich in de toekomst nauwelijks meer voordoet.

Het criterium «alternatieven» in het beoordelingsschema betekent dat de vraag wordt gesteld of dezelfde baten niet goedkoper of beter met andere maatregelen of beleidsinstrumenten kunnen worden bereikt. Zo kunnen sommige maatregelen via regelgeving goed worden afgedwongen, waardoor overheidsinvesteringen misschien niet de meest voor de hand liggende weg zijn om de overheidsdoelen te bereiken. Ook kan het zijn dat dezelfde baten makkelijker of goedkoper met andere maatregelen kunnen worden bereikt. In dat laatste geval heeft dit criterium verwantschap met efficiency. Zo is het instrument «kilometerheffing» een goed alternatief voor sommige claims op het vlak van benuttingsmaatregelen (wegverbreding e.d.): vooral voor wegvakken waar zich minder grote congestieknelpunten voordoen heeft een kilometerheffing een gunstiger maatschappelijke kosten-batenverhouding dan een dure wegaanpassing (CPB, 2000). Proceskenmerken tenslotte zijn van belang wanneer er belangrijke onzekerheden of onduidelijkheden rond een voorstel zijn. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om de vraag of er draagvlak is voor een voorstel, of de omvang van de claim goed is onderbouwd en of er tussentijdse evaluaties zijn voorzien.

3.5 Beoordeling van infrastructuurprojecten

Uit de meest recente ICES-evaluatie (CPB *et al.*, 2002) blijkt dat de grote railprojecten Rondje Randstad en de Zuiderzeelijn slecht scoren. De belangrijkste reden daarvoor is dat uit de KBA's blijkt dat de kosten veel hoger zijn dan de baten. Anders dan vaak wordt gedacht, hebben snelle railverbindingen een nadelige invloed op de emissie. Dat komt doordat er niet alleen substitutie optreedt van de auto naar de trein, maar ook substitutie van de «gewone» trein naar de snelle trein, en er daarnaast sprake is van generatie van nieuw verkeer. In het geval van de Zuiderzeelijn, in de variant van de magneetzweefbaan, is bijvoorbeeld de

omvang van de substitutie van auto naar de magneetzweeftrein, uitgedrukt in reizigers, ruwweg slechts 3 tot 5% van het totale aantal reizigers. Daar komt nog eens bij dat een magneetzweefbaan per reizigerskilometer, mede vanwege de hoge snelheid, 2,5 maal zoveel energie gebruikt als een gewone sneltrein, waarmee het energiegebruik in de buurt komt van de auto (Van den Brink *et al.*, 2002). Daarnaast is er sprake van een toename van de geluidhinder, en van aantasting van het landschap en de natuur.

De beperkte maatregelen voor de HSL-Oost (onder andere perronverlenging) scoren wel goed. Het aanleggen van een geheel nieuw spoor voor de HSL-Oost of het nemen van aanvullende maatregelen zijn, net als bij de vorige ICES-beoordeling (CPB *et al.*, 1998) overigens als zwak beoordeeld: de kosten zijn veel hoger dan de baten. De HSL-Oost illustreert de algemene bevinding dat gerichte, relatief kleinschalige investeringen vaak een gunstiger kosten-batenverhouding hebben dan grote, nieuwe projecten. Datzelfde verschijnsel zien we bij hoofdwegen: gerichte benuttingsmaatregelen en verbredingen van bestaande infrastructuur scoren vaak goed. Intuïtief is dit verklaarbaar: als relatief beperkte investeringen om knelpunten (punten waar dagelijks congestie staat) op te lossen niet rendabel zouden zijn, dan zou het gehele wegennet wellicht onrendabel zijn.

3.6 Kanttekeningen bij de beoordeling van infrastructuurprojecten

Van Wee *et al.* (2003) plaatsen een aantal kanttekeningen bij de huidige werkwijze die is toegepast bij de beoordeling van infrastructuurprojecten: Ten eerste blijken de economische baten relatief goed kwantificeerbaar en in geld uit te drukken. Zoals reeds is aangegeven, zijn de belangrijkste baten van infrastructuurprojecten reistijdwinsten, en die zijn goed in te schatten. Bovendien is redelijk goed bekend hoe hoog de reistijdbesparing moet worden gewaardeerd; er is een redelijke mate van consensus over de zogenoemde «Value of Time», uitgesplitst naar vervoerwijze, motief en inkomen. Het belang van reistijdbesparingen neemt in de toekomst vermoedelijk toe, omdat mensen met hogere inkomens een hogere reistijdwaardering hebben dan mensen met lagere inkomens en omdat de meeste toekomstscenario's een verdere inkomenstoename veronderstellen. De relatief goede kwantificeerbaarheid en het feit dat de baten redelijk goed in geld zijn uit te drukken, geven bij de ICES-beoordeling de infrastructuurprojecten mogelijk een relatieve voorsprong op projecten waarvoor dat niet geldt.

Ten tweede constateren ze dat indirecte effecten van infrastructuurprojecten wel kunnen bestaan, omdat de markten niet perfect werken, maar dat deze zowel positief als negatief kunnen zijn: positieve baten in de ene regio kunnen gepaard gaan met negatieve in een andere regio. Als er positieve baten zijn, bedragen die in het algemeen hooguit enkele tientallen procenten van de directe projectgebonden effecten (zie bijvoorbeeld SACTRA, 1999). Het onderwerp «indirecte effecten» is overigens een van de in de actieagenda OEI geagendeerde onderwerpen.

Ten derde blijkt een deel van de ecologische effecten wel redelijk goed kwantificeerbaar te zijn (zoals emissies van CO_2 en NO_x maar de monetaire waardering roept al meer vragen op. Nog lastiger ligt het met effecten op natuur en landschap, en gezondheid; deze zijn vaak hooguit kwalitatief aan te geven, en de financiële waardering ervan is zeer

complex. Nog lastiger is het om de bijdrage van projecten aan de ruimtelijke kwaliteit vast te stellen. Er is weliswaar een aanzet tot conceptualisering van het begrip (Hooimeijer *et al.*, 2001), maar het benoemen van criteria en vervolgens indicatoren daarvoor is veel moeilijker. En als er al indicatoren zijn, moet de verandering van de waarde ervan door een infrastructuurproject vastgesteld kunnen worden, en idealiter ook nog eens in geld moeten worden uitgedrukt. Dat is voorlopig nog niet mogelijk.

Ten vierde waarschuwen ze voor generieke uitspraken: welhaast binnen alle categorieën projecten zijn er goede en slechte. Zo zijn er goede en slechte wegenprojecten, en goede en slechte openbaarvervoerprojecten. De HSL-Oost illustreert dit: de grootschalige investering in nieuwe infrastructuur uit ICES-II scoorde slecht, de selectieve verbeteringen uit ICES-III goed. Het oplossen van specifieke knelpunten in het hoofdwegennet scoort veelal goed, de aanleg van nieuwe weggen of verbredingen waar de knelpunten beperkt zijn, doorgaans ongunstig (zie CPB *et al.*, 1998; 2002).

Ten vijfde geven ze aan dat de score van (infrastructuur)projecten af kan hangen van de vraag of ze geïsoleerd worden beschouwd, of als onderdeel van een pakket. Dat geldt bijvoorbeeld voor sommige claims die zich richten op het regionale openbaar vervoer. Wanneer het enige dat plaatsvindt een investering in regionaal openbaar vervoer is, bijvoorbeeld in vrije busbanen of in *light rail,* is de score meestal niet «robuust» Maar openbaar vervoerinvesteringen kunnen ook deel uitmaken van een pakket maatregelen. Zo'n pakket kan bijvoorbeeld bestaan uit OV-investeringen, parkeerbeleid (aantal plaatsen, ligging, tarieven), andere vormen van prijsbeleid gericht op de auto (rekeningrijden; kilometerheffingen die voor bepaalde met het openbaar vervoer concurrerende wegvakken relatief hoog zijn) en ruimtelijk beleid (verdichten rond haltes van *light rail* of de NS). Als onderdeel van zo'n pakket kan een investering in het openbaar vervoer veel gunstiger scoren, en het kan (daarmee samenhangend) een randvoorwaarde zijn om de rest van het pakket uit te kunnen voeren.

Ten zesde stellen ze dat investeringen soms niet de meest voor de hand liggende vorm van overheidsbeleid zijn om bepaalde doelen te bereiken (zie ook paragraaf 3.4). Zo kan een systeem van kilometerheffing een goed alternatief zijn voor het uitbreiden van de (weg)infrastructuur.

Ten zevende hebben ze de indruk dat sommige maatregelen ook zonder ICES-geld zouden worden getroffen, maar dan mogelijk wat later in de tijd. Dat geldt bijvoorbeeld voor sommige maatregelen om knelpunten in het wegennet op te heffen. De vraag is dan: wat doet de indiener (meestal: Ministerie van V&W) met het geld dat ze anders aan die maatregelen besteed zou hebben?

3.7 Conclusies

Kern van de maatschappelijke kosten-batenanalyses is dat getracht wordt vanuit het perspectief van de gehele maatschappij zoveel mogelijk de voor- en nadelen van een project vast te stellen, die voor- en nadelen te kwantificeren, en in geld uit te drukken.
Uit deze bijdrage blijkt, dat volgens zowel de OEI-methodiek, als volgens de ICES-beoordelingsmethodiek de KBA de meest geschikte beoordelingsmethode is voor infrastructuurprojecten. Dit ondanks tekortkomingen in

die methodiek. De tekortkomingen zijn eerder aanleiding om de methodiek te verbeteren, dan om deze te verwerpen.

Er heerst in Nederland een betrekkelijk «open» klimaat rond de KBA. Vele partijen zijn erbij betrokken en doen mee aan de discussie. De KBA en de onderliggende rapporten zijn via internet voor eenieder beschikbaar. Daar waar er belangrijke meningsverschillen bestaan over bepaalde effecten van een infrastructuurproject (zoals bijvoorbeeld rond de indirecte effecten van de Zuiderzeelijn), wordt een open discussie gevoerd, waarvan de resultaten soms in de literatuur zichtbaar zijn (in geval van genoemd voorbeeld: zie Rouwendal en Verhoef, 2003). Ook de actie-agenda van het ministerie van V&W is te raadplegen via internet. Daarmee is een belangrijke stap gezet in de richting van de in de internationale literatuur soms als zeer belangrijk gelabelde transparantie. De methodiek van de KBA leent zich ook relatief goed voor transparantie, juist omdat door het monetariseren zoveel mogelijk effecten worden gekwantificeerd en in euro's worden uitgedrukt. Los van de voor- en nadelen hiervan, is de weging van effecten daarmee zeer transparant (via euro's), en veel transparanter dan bij de multi-criteria-analyse.

De methodiek leidt ertoe dat niet of niet goed kwantificeerbare en monetariseerbare effecten relatief weinig aandacht krijgen. De Tweede Kamer zou expliciet kunnen aangeven hoe men dergelijke informatie aangereikt wil krijgen.

Veel van de methodische verbeteringen zijn zeker wetenschappelijk zeer interessant, en soms ook voor sommige actoren, maar de invloed ervan op het totaalbeeld van een infrastructuurproject is vaak beperkt ten opzichte van de grote onzekerheid in de aanlegkosten van een project, en de belangrijkste baten in de vorm van wijzigingen in het mobiliteitsgedrag van mensen.

De Tweede Kamer zou kunnen aangeven hoe groot «afwijkingen» in kosten en baten in het algemeen, en voor specifieke onderdelen maximaal mogen zijn zonder daarover geïnformeerd te worden. Dat gaat relatief goed bij gekwantificeerde effecten, maar is lastiger bij overige effecten; dit aspect dient nader uitgewerkt te worden.

Er zouden duidelijker regels kunnen worden opgesteld ten aanzien van de vraag welke investeringen ingediend kunnen worden bij de ICES. De relaties tussen de ICES-investeringen en die ten laste van de reguliere departementale begroting zijn nu niet helder.

Tenslotte: het is vreemd dat de beoordeling van ICES-claims die vaak honderden miljoenen euro's of zelfs enkele miljarden euro's bedragen, soms noodgedwongen gebaseerd zijn op zeer grove onderzoeken. De ICES-methode is niet meer dan een quick scan op basis van bestaand materiaal. Is dat bestaande materiaal van matige kwaliteit, dan kan dat invloed uitoefenen op de ICES-beoordeling.

3.8 Literatuur

Annema, J. A., C. Koopmans & B. van Wee (2002), Kosten-batenanalyse: ervaringen met de OEEI-leidraad. In: Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk 2002: de kunst van het verleiden, Delft (CVS).

Brink, R. van den, H. Nijland & B. van Wee (2002), Snelle verbinding tussen de Randstad en het Noorden: de effecten op emissies en geluid, Tijdschrift Vervoerswetenschap, maart: 49–54.

Buck Consultants International (2002), Evaluatie OEEI-leidraad, Nijmegen (Buck Consultants International).

Centraal Planbureau (1995), Economische effecten van de Betuweroute op basis van recente informatie, Den Haag (Centraal Planbureau).

Centraal Planbureau (2000), Mobiliteit en welvaart. Economische effecten van het Nationale Verkeers- en Vervoersplan 2001–2020, Den Haag (Centraal Planbureau).

Centraal Planbureau (2002), Twee jaar ervaring met OEEI. De discussie over indirecte effecten. Den Haag (Centraal Planbureau).

CPB, RIVM, SCP, AVV (1998), Kiezen of delen: ICES-maatregelen tegen het licht, Den Haag (Centraal Planbureau).

CPB, RIVM, SCP, RPB, AVV (2002), Selectief investeren. ICES-maatregelen tegen het licht. Den Haag (Centraal Planbureau).

Eijgenraam, C. C. J., C. C. Koopmans, P. J. G. Tang & A. C. P. Verster (1999), Evaluatie van infrastructuurprojecten. Leidraad voor kosten-baten-analyse. Deel I: Hoofdrapport. Onderzoeksprogramma Economische Effecten Infrastructuur. Den Haag (Ministerie van V&W en EZ).

Hayashi, Y. & H. Morisugi, (2000), International comparison of background concept and methodology of transportation project appraisal, Transport Policy 7: 73–88.

Hooimeijer, P., H. Kroon & J. Luttik (2001), Kwaliteit in meervoud. Conceptualisering en operationalisering van ruimtelijke kwaliteit voor meervoudig ruimtegebruik. Gouda (Habiforum).

Janse, P., W. J. Dijkstra, J. M. W. Dings, G. P. van Wee, R. M. M. van den Brink, C. J. Ruijgrok, H. Uitenboogaart, D. A. Hemstra & C. Cornelissen (2000), Milieuwinst op het spoor? Synthese van onderzoeken naar milieu-effecten van het goederenvervoer per spoor. Delft/Bilthoven (CE, RIVM, TNO).

Jong, W. M. de (1999), Cost-effective use of evaluation models: an empirical cross-national investigation, International Journal of Technology Management 19 (3/4/5): 368–383.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2002), Actie-agenda OEI, Den Haag (Ministerie van V&W).

Ministerie van Verkeer en Waterstaat en Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2004), Nota Mobiliteit. Naar een betrouwbare en voorspelbare bereikbaarheid, Den Haag (Ministerie van V&W).

Priemus, H., R. Kloosterman & W. K. Korthals Altes (2003), ICES, stad & infrastructuur, Assen (Van Gorcum).

Rietveld, P. (2002), Een afwegingskader voor beleid in verkeer en vervoer: kosten-batenanalyse en multicriteria-analyse. In: B. van Wee en M. Dijst (red.), Verkeer en vervoer in hoofdlijnen, Bussum (Coutinho).

Rouwendal, J. & E. Verhoef (2003), Indirecte effecten in kosten-baten-analyses van de Zuiderzeelijn. Tijdschrift Vervoerswetenschap 39 (3): 2–11.

SACTRA (1999), Transport and the Economy. The Standing Advisory Committee on Trunk Road Assessment. London (Department of the Environment, Transport and the Regions).

Wee, G. P. van, R. Thomas, W. Dunnewold & M. van den Heuvel (1994), Effecten van de Betuweroute op NO_x- en CO_2-emissies, RIVM Rapport nr 251701015, Bilthoven/Delft (Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne/Instituut voor Ruimtelijke Organisatie TNO).

Wee, B. van (2003), Transportbeleid en logistieke organisatie. Een technisch-bestuurskundige visie op kosten-batenanalyse. Delft (Technische Universiteit Delft) (oratie).

Wee, B. van, J. A. Annema & H. Dijkman (2003), ICES, infrastructuur en milieu. In: H. Priemus, R. Kloosterman, W. Korthals Altes (red.), ICES, stad & infrastructuur, Assen (Van Gorcum): 9–33.

4. GROTE INFRASTRUCTUURPROJECTEN ALS BELANGENSTRIJD: NIETS NIEUWS ONDER DE ZON

Auteurs: prof. dr. Harry W. Lintsen en dr. Marie-Louise ten Horn van Nispen

4.1 Inleiding

Problemen met de besluitvorming en de controle op de uitvoering van grote infrastructuurprojecten lijken een relatief recent verschijnsel. Niets is minder waar. Doorlooptijden van grote infrastructuurprojecten in Nederland kunnen worden vergeleken met die in andere landen, zoals de WRR in 1994 deed (paragraaf 4.2). Maar doorlooptijden kunnen ook binnen Nederland worden vergeleken over een periode van anderhalve eeuw. Dat gebeurt in paragraaf 4.3. Leiderschap en tijdgeest blijken een belangrijke bijdrage te leveren aan de verklaring van de doorlooptijd.
In dit hoofdstuk staan we, op basis van historische empirische evidentie, stil bij de vraag, welke factoren de doorlooptijd van grote infrastructuurprojecten bepalen.
In paragraaf 4.4 wordt het ontwerpen in een democratische context geanalyseerd. Achtereenvolgens worden het technocratisch ontwerpproces en de besluitvormingsarena's belicht, en daarmee de verhouding tussen nationale en lokale belangen, maatschappelijke actoren en de wetgeving. De geschiedenis leert dat een stabilisatie van verhoudingen vaak slechts tijdelijk optreedt. In latere fasen van de besluitvorming kan de strijd opnieuw oplaaien.
In de concluderende paragraaf 4.5 wordt het grote infrastructuurproject getypeerd als een belangenconstructie. Naast het algemene publieke belang zijn meestal ook verschillende private belangen in het geding. Belangenstrijd typeert veelal de besluitvorming inzake grote infrastructuurprojecten: in het grijze verleden en ongetwijfeld ook in de nabije en de verre toekomst.

4.2 Doorlooptijden internationaal vergeleken

De realisatie van grootschalige technische projecten neemt jaren in beslag. Voor Nederland is de schatting, dat het aanleggen van snelwegen en spoorwegen in de laatste decennia gemiddeld ongeveer 17 jaren aan besluitvorming kost (vanaf het moment dat de verantwoordelijke instantie het project op de agenda zet, tot het moment dat tot uitvoering wordt overgegaan, dus exclusief de uitvoering).
Is Nederland daarmee trager dan andere landen en duurt het tegenwoordig langer dan vroeger? Het antwoord op de eerste vraag hangt af van het land, waarmee wij Nederland vergelijken. Zoals uit onderstaande tabel blijkt, ligt de doorlooptijd van Nederlandse infrastructurele projecten in dezelfde orde van grootte als in Duitsland, Zwitserland en Engeland. Alleen Frankrijk en België wijken af.

Tabel 4.1 Doorlooptijden (exclusief uitvoering) van wegen en spoorwegen in diverse landen in de laatste decennia van de twintigste eeuw (in jaren)

Nederland	17
Duitsland	16
Zwitserland	14
Engeland	13
Frankrijk	7
België	4

* Doorlooptijd is voorbereidingsfase plus uitwerkingsfase, exclusief uitvoeringsfase.
** Het betreft hier een ruwe schatting van de doorlooptijd. Vaststelling van begin- en einddatum van de verschillende fasen heeft iets arbitrairs.
Bron: WRR, 1994, p. 50.

Grootschalige, infrastructurele projecten hebben in Frankrijk doorgaans de status van urgente projecten. Deze kennen een speciale wettelijke regeling, waardoor de hogere overheid rechtstreekse invloed heeft op enkele vitale punten. De besluitvorming krijgt daardoor een centralistisch karakter. Over het algemeen geldt een strakke regeling van de procedures met korte termijnen. Een opvallend verschil met Nederland is, dat voor de vergunningverlening een precieze tracébepaling niet nodig is. De exacte tracébepaling vindt plaats zonder juridische en democratische waarborgen. De doorlooptijd van de urgente projecten wordt daardoor aanzienlijk bekort.
Is het centralisme in Frankrijk geformaliseerd, in België heeft krachtige sturing van boven vooral een informeel karakter. België kent slechts weinig formele procedures. Grootschalige projecten komen tot stand op basis van ad hoc bestuurlijk overleg, ambtelijke afweging en politieke voorkeur. Particuliere burgers worden nauwelijks bij de besluitvorming betrokken, de inspraak- en beroepsmogelijkheden zijn zeer beperkt. De voorstanders van grootschalige technische projecten in Nederland zullen met jaloezie naar de zuiderburen kijken. In de gemiddeld vier jaar die zij nodig hebben om tot bouw over te gaan, is men in Nederland vaak nog volop bezig te delibereren over het maatschappelijk nut.

4.3 Doorlooptijd en despotie

Nederland heeft ook andere tijden gekend (zie tabel 4.2). Er zijn twee perioden aan te geven, waarin duidelijk sprake is van snelle doorlooptijden van grootschalige projecten. Een ligt in het verre verleden, namelijk de periode 1815–1830. Een is van recentere datum, en wel de jaren 1945–1965.
De snelle afwikkeling in de jaren 1815–1830 heeft niet zozeer te maken met het samengaan met België in deze periode, maar met het bewind van Koning Willem I en de geest van de tijd. Grootschalige projecten (in het bijzonder het aanleggen van kanalen) kostte aan besluitvorming gemiddeld minder dan zeven jaar. De aanleg van de Keulse Vaart (de verbinding van Amsterdam met de Rijn) had nauwelijks drie jaar aan voorbereiding en uitwerking nodig, de Zuid-Willemsvaart en het Groot-Noordhollandsch Kanaal ongeveer zeven jaar. Over het Kanaal van Gent naar Terneuzen moest de Koning acht jaar nadenken en onderhandelen. Ook dat is naar hedendaagse begrippen geen buitensporige tijd.
Willem I regeerde als een verlicht en energiek despoot. Dat heeft de zaken zeker bespoedigd. Maar er was meer. De annexatie van Nederland door Frankrijk tussen 1810 en 1813 had het moraal en het maatschappelijk leven aangetast. Na de oprichting van het Koninkrijk der Nederlanden klaarde de lucht op en ontstonden er (weer) tal van lokale initiatieven. Talloze gemeenten dienden bij de Koning een verzoek in voor kanaal- en

straatwegverbindingen met economische centra. Willem I ging daar naar eigen goeddunken op in. Een totaalplan ontbrak, althans op papier. Verder ging men in die tijd zeer praktisch te werk. Het kanalentraject volgde zoveel mogelijk bestaande boezems, vaarten, sloten en riviertjes of ging over «woeste grond», zodat de hoeveelheid aan te kopen grond werd geminimaliseerd. Ook speelde geld geen rol als de Koning iets in de plannen zag en maakte het parlement aanvankelijk nauwelijks bezwaar tegen de kanalenmanie. Dat veranderde in 1823, toen bleek dat nogal wat plannen tekorten opleverden en de staat in financiële problemen kwam. Maar ook daarna wist de Koning de goedkeuring van het parlement te omzeilen en de financiering op eigen, vaak ondoorgrondelijke wijze te regelen.

Tabel 4.2 Doorlooptijden (exclusief uitvoering) van grote projecten in Nederland sinds 1813 (in jaren)

Project	Wet	Doorlooptijd (in jaren)
Periode 1813–1815		
Groot-Noordhollandsch Kanaal	1819	7
Keulse Vaart	1821	4
Zuid-Willemsvaart	1822	7
Kanaal Brugge-Oostende	1822	5
Zederikkanaal	1824	6
Kanaal Gent-Terneuzen	1825	8
Droogmaking Haarlemmermeer	1837	2
Periode 1850–1945		
Noordzeekanaal	1863	14
Nieuwe Waterweg	1863	10
Merwedekanaal	1881	14
Verlegging Maasmond	1883	23
Afsluiting Zuiderzee/Polders	1918	50
Amsterdam-Rijnkanaal	1931	17
Rijksweg 4a	1938	20
Periode 1945–1965		
Afsluiting Lauwerszee	1958	10
Stormvloedkering Hollandse IJssel	1958	2
Haringvlietdam/sluizen	1958	4
Oosterscheldedam	1958	23
Europoort	1956	2
Periode 1965-heden		
Rijksweg 2: Den Bosch-Eindhoven	1979	19

Na de afscheiding van België kwam er een abrupt einde aan het graven in de Nederlandse bodem. Daarna werd er geen groot project meer onder handen genomen tot de droogmaking van de Haarlemmermeer en dat was direct een kolossaal karwei. De besluitvorming was geheel in de stijl van Willem I. Hij had er slechts twee jaar voor nodig. Twee stormen, eind 1836 en begin 1837, hadden echter wel voor het nodige draagvlak gezorgd. Het zou het laatste wapenfeit van deze Koning betekenen. In 1840 deed hij teleurgesteld en met een gevoel van miskenning afstand van de troon. Daarmee brak een nieuwe episode aan met verstrekkende consequenties voor grootschalige projecten.

De jaren veertig van de negentiende eeuw brachten voor de Nederlandse overheid een fundamentele heroriëntatie. In 1840 werd een Grondwetswijziging van kracht, waarbij de minister mede verantwoordelijk werd gesteld voor het beleid. De Grondwet van 1848 betekende het daadwerkelijk begin van openbare besluitvorming, waarbij de mening van allerlei

groepen in het beleid tot uitdrukking kwam. Zij kreeg haar uitwerking in de Provinciewet van 1850 en de Gemeentewet van 1851. Het duurde even voordat deze theoretisch-juridische constructen van gedeelde verantwoordelijkheden en taken van overheden praktijk werd. Immers, de provincies en de gemeenten waren in de voorafgaande veertig jaar nauwelijks tot zelfwerkzaamheid opgevoed.

Men leerde echter snel en dat was onder andere te zien aan de besluitvorming rond grootschalige projecten. De doorlooptijd nam fors toe. Voorbereiding en uitwerking (exclusief de uitvoering) kostten bij de aanleg van het Noordzeekanaal (1863) 14 jaar, de Nieuwe Waterweg (1863) 10 jaar, het Merwedekanaal (1881) 14 jaar en de Verlegging van de Maasmond (1883) 23 jaar. Het monopolie van de nationale overheid en Rijkswaterstaat was doorbroken. Parlement, provincies, gemeenten en waterschappen roerden zich in de discussie. Regionale en lokale belangen waren tot in het parlement vertegenwoordigd, daar de parlementsleden via een districtenstelsel werden gekozen. Het samengaan van verschillende belangen weerspiegelde zich in een soort «koppelverkoop» van grootschalige projecten. Grote projecten werden in één wet behandeld, bijvoorbeeld in 1860 het Noordzeekanaal (in het belang van Amsterdam) en de Nieuwe Waterweg (in het belang van Rotterdam). Het moest de haalbaarheid van de projecten vergroten. In de praktijk leidde het tot vertraging, daar door verwerping van het ene project het andere project in de val werd meegesleurd.

Men zou verwachten, dat politieke en bestuurlijke ervaring op den duur een versnelling in de besluitvorming van grootschalige projecten bracht. Dat is niet het geval. Ook de afschaffing van het districtenstelsel in 1917 en de invoering van de directe verkiezing van de leden van de Tweede Kamer hadden geen duidelijk effect op de doorlooptijd. Hetzelfde gold voor het loslaten van de «koppelverkoop» en invoering van speciale wetgeving, zoals de Onteigeningswet van 1841 (herzien in 1851) en de Belemmeringenwet van 1899 (zie verder).

De twintigste eeuw laat in eerste instantie hetzelfde beeld zien als de tweede helft van de negentiende eeuw: moeizame en trage besluitvorming. Een uitzondering moet gemaakt worden voor de jaren 1945–1965. In deze periode komen in een kort tijdsbestek een groot aantal projecten tot stand. Een fors project zoals Europoort kostte minder dan twee jaar aan besluitvorming. In juni 1956 stelde de minister van Verkeer en Waterstaat een commissie in en werd de aanleg van een nieuw havencomplex aangekondigd. Eind 1957 was het plan gepresenteerd, goedgekeurd door de Rotterdamse gemeenteraad en bestond er een samenwerkingsovereenkomst tussen Rotterdam en Rozenburg. De baggerwerkzaamheden startten direct daarna, de eerste tanker voer Europoort in 1960 binnen en de nieuwe havenmond was in 1971 gerealiseerd en Europoort voltooid. In hoog tempo verliep ook de besluitvorming rond de Stormvloedkering in de Hollandse IJssel (twee jaar), de Haringvlietsluizen (vier jaar) en andere grootschalige projecten.

De oorzaak voor deze gang van zaken is duidelijk: een grote mate van maatschappelijke consensus. Wederopbouw was het project van één volk en de industrialisatienota's gaven daar richting aan. De watersnoodramp van 1953 sloot de rijen nog eens extra op het punt van kustverdediging. Het waren jaren, waarvoor gold «nood breekt wet». Het verschafte het Rijk en Rijkswaterstaat gedurende twee decennia (wederom) een bijna onaantastbare positie op het domein van de infrastructuur en de waterstaat. Terecht staat Rijkswaterstaat voor deze periode bekend als «een staat in de staat». Het is echter een positie, die haar van harte werd toebedeeld. Waterstaat en infrastructuur waren maatschappelijk geaccepteerde, technocratische domeinen.

Daaraan kwam eind jaren zestig resoluut een einde. De Oosterscheldedam staat hier symbool voor. De afsluiting van de Oosterschelde met een gesloten dam was in 1958 bij wet geregeld. De uitvoering liet op zich wachten, omdat de projecten van de Deltawerken gefaseerd werden uitgevoerd. De aanleg van de dam was gepland voor de jaren zeventig. Daarmee overleefde zij de technocratische periode niet. Hevige maatschappelijke beroering stelde de bouw 10 à 15 jaar uit met als resultaat een geheel ander, technisch-maatschappelijk ontwerp. De «gesloten-technocratische» dam werd uiteindelijk een «open-democratische» constructie. Oosterscheldedam, Amelisweerd, de metro van Amsterdam, het plateau van Margraten en de Betuwelijn zijn alle een begrip geworden voor maatschappelijke controverse en historische dramatiek voor de periode na 1965. In feite is echter de lijn weer opgepakt van voor de Tweede Wereldoorlog. Besluitvorming rond grootschalige projecten in Nederland in een «normale» democratische context is een zaak van lange adem. Deze situatie willen wij hier verder onderzoeken. Welke factoren zijn van invloed op de doorlooptijd van grootschalige projecten? Wij beperken ons hoofdzakelijk tot de twintigste eeuw en richten ons op de besluitvorming, het ontwerpproces, de verhouding tussen nationale en lokale belangen, de maatschappelijke actoren en de wetgeving.

4.4 Ontwerpen in een democratische context

Inleiding
Het initiatief tot een grootschalig project kan in principe overal genomen worden. Binnen Rijkswaterstaat, op het ministerie van Verkeer en Waterstaat of in de Tweede Kamer, soms door een nationale organisatie zoals de ANWB of de Maatschappij voor Nijverheid en Handel, maar vaak ook door lokale belanghebbenden, bijvoorbeeld een gemeente, een Kamer van Koophandel of een Fabrikantenvereniging. Dit is doorgaans een wat onduidelijke fase van het project. Een project kan jaren «boven de markt hangen», voordat de verantwoordelijke instantie formeel met de besluitvorming start.

Het technocratische ontwerpproces
Het klassieke patroon is dat de verantwoordelijke instantie – meestal de rijksoverheid (een minister) of een provincie – de besluitvorming startte met het geven van een opdracht aan een specialistische organisatie (Rijkswaterstaat, een provinciale waterstaatsdienst, etc) of een commissie van deskundigen. De toon van het proces was daarmee gezet. De technische component kreeg een relatief groot gewicht. De voorbereidingen concentreerden zich op het langs logische weg vinden van de technisch of objectief beste uitkomst voor een probleem, dat als een algemeen belang gezien werd. Het probleem definieerde men bij voorkeur in eenduidige termen (het brengen van een dijk op een zekere hoogte, het realiseren van een noodzakelijke vervoerscapaciteit, het mogelijk maken van een gewenste automobiliteit). Het zoeken naar een oplossing geschiedde vanuit «the one-best-way» benadering. Het onderzoek moest de optimale oplossing opleveren. De belangstelling voor alternatieve mogelijkheden was summier. De start van de besluitvorming rond vele, grootschalige projecten kende in het verleden derhalve twee kenmerken:

1. Een technische fase ging vooraf aan de politieke en maatschappelijke besluitvorming;
2. In deze fase lag het accent eenzijdig op de technische rationaliteit. Voorbeelden zijn er genoeg:
   – Het plan voor de Twentekanalen was afkomstig van een provinciaal waterstaatsingenieur.

- De besluitvorming rond het Amsterdam-Rijnkanaal startte in 1915 met de instelling van een commissie van advies, geheel bestaand uit ingenieurs van Rijkswaterstaat.
- De afsluiting van de Lauwerszee begon met de oprichting van een Technische Werkcommissie Lauwerszee in 1951 met mensen van Rijkswaterstaat, Rijksplanologische Dienst, Staatsbosbeheer en de provinciale planologische en waterstaatsdiensten van Friesland en Groningen.
- Het Deltaplan was het werk van de Deltacommissie, ook een commissie van deskundigen.
- De besluitvorming over de aanleg van de rijksweg A4, die Amsterdam met Den Haag verbindt, startte met een studie van Rijkswaterstaat in 1919. Voor nagenoeg alle rijkswegen in de twintigste eeuw werden de eerste plannen door Rijkswaterstaat gemaakt.

Vanuit een hedendaags, techniekdynamisch standpunt bezien is een dergelijke start vragen om moeilijkheden. De kans is groot, dat het project in een politiek-maatschappelijk isolement komt. De rationaliteit, geformuleerd vanuit het nationale, waterstaatkundige en infrastructurele domein, gaat in vele gevallen voorbij aan de niet-wetenschappelijke en de niet-technische aspecten en aan de vele rationaliteiten, die buiten dit domein liggen. Succesvolle besluitvorming is afhankelijk van een veelheid aan actoren en hun belangen. Temeer daar het Rijk ook voor de financiering deels afhankelijk is van deze actoren. Bovendien wordt het politiek en maatschappelijk oordeel over het project voor een groot deel bepaald door de actor-percepties en slechts gedeeltelijk door de «objectieve» informatie en rationele inzichten van de besluitvormer.
Het voorbeeld van het Amsterdam-Rijnkanaal – een van de vele voorbeelden – kan dit verduidelijken. Zoals reeds boven vermeld startte de besluitvorming in 1915 met een commissie van advies, benoemd door de minister van Waterstaat, tevens civiel ingenieur, ir. C. Lely. De opdracht was beperkt: daar het Merwedekanaal niet meer aan de scheepvaartbehoefte voldeed, moesten de verbeteringen aan het kanaal onderzocht worden alsmede de wenselijkheid van een gedeeltelijk nieuw kanaalvak. Belanghebbenden in Gelderland hadden weinig vertrouwen in de uitkomst van de commissie en wachtten de resultaten niet af. Zij richtten de Kanaalvereniging «De Geldersche Vallei» op en kwamen tegelijkertijd met het verschijnen van het commissie-rapport in 1917 met een alternatief van een kanaal door de Gelderse Vallei, opgesteld door ir. W. van Goor, oud-directeur van de openbare werken in Nederlands Oost-Indië. Het alternatief diende de waterhuishouding te verbeteren en de aansluiting van de regio op het landelijk vaarwegennet te bewerkstelligen. Daarop organiseerde de afdeling Bouw- en Waterbouwkunde van het Koninklijk Instituut van Ingenieurs (KIvI) een discussiedag, waarop ook een afwijkend standpunt van Amsterdam werd gebracht. In de jaren daarna verschenen minstens 14 alternatieven. De minister van Waterstaat stelde daarop een nieuwe commissie in, die nu wel breder was samengesteld. Naast ingenieurs van Rijkswaterstaat zaten er vertegenwoordigers in van Amsterdam, de kanaalvereniging en defensie. Wij zijn inmiddels vier jaar verder.
Een ander voorbeeld is het begin van de discussie over de Twentekanalen. In 1906 nam de Kamer van Koophandel te Enschede het initiatief voor een aansluiting van Enschede, Hengelo en Oldenzaal op de Overijsselsche Kanalen. Een ingenieur, tijdelijk in dienst bij de Provinciale Waterstaat in Overijssel, kreeg de opdracht een plan daartoe uit te werken. Daarop toog men naar de Provinciale Staten van Overijssel, die na enige aarzeling in

1911 op advies van zijn hoofdingenieur de aanleg van het kanaal tot taak van de provincie rekende en tot uitwerking en uitvoering van het plan besloot. Alles leek geregeld (inclusief de financiën). Spoedig bleek echter, dat de besluitvorming pas toen begon. Almelo, Deventer, Zutphen, Zwolle en Doetinchem schrokken wakker en kwamen met alternatieven. Daar ook Gelderland erbij betrokken raakte, werd de problematiek een nationale zaak en stelde de minister van Waterstaat in 1914 een brede staatscommissie in, bestaande uit ingenieurs van Rijkswaterstaat en van de Provinciale Waterstaat in Gelderland en Overijssel en uit voorzitters van enkele Twentse Kamers van Koophandel. Wij zijn dan acht jaar verder.
Het kenmerk van de technische rationaliteit, zoals wij dat voor de beginfase van de besluitvorming van grootschalige projecten formuleerden, blijkt een speciale vorm te hebben. Het gaat niet om een algemeen rationaliteitsprincipe, maar om een beperkte rationaliteit, die voortkomt uit een enge omschrijving van de probleemstelling. Het verantwoordelijk bestuur is hier debet aan. Zij geven aan technische commissies en ingenieurs een beperkte opdracht. Ingenieurs accepteerden echter veelal het nauwe keurslijf.

Arena's
Vroeg of laat raakt een grootschalig technisch project uit handen van ingenieurs en andere deskundigen. De strijd rond het project wordt dan uitgevochten in een politieke en maatschappelijke *arena*. Dat hoeft niet één plaats te zijn, maar kan geschieden in adviescommissies (bijvoorbeeld staatscommissies), maatschappelijke organisaties (bijvoorbeeld het KIvI) en in projecten opgezet door (semi-)overheidsorganisaties (zoals Rijkswaterstaat). Dergelijke arena's kunnen ook andere vormen aannemen zoals symposia en debatten in de media.
Om deel te kunnen nemen aan deze strijd moeten actoren trachten op de *agenda* in een van deze arena's te komen. Daar vinden immers de onderhandelingen plaats over het ontwerp van het project. Agendabouw is een tweeledig proces. Enerzijds gaat het om een prioritering van het eigen belang en het probleem, dat de actor ziet. Anderzijds betreft het de realisering van een specifieke oplossing of bepaalde invulling van het ontwerp. Tijdens het maatschappelijk debat verschijnen er dus verschillende *probleemdefinities*, die bestaan uit de standpunten van actoren over wat de belangrijkste problemen zijn en hoe deze problemen gestructureerd moeten worden. Deze probleemdefinities leveren onder andere *criteria* en *functionaliteiten (en specificaties)* op voor het ontwerp van het grootschalig project. Voorstellen en alternatieven worden door de actoren beoordeeld op basis van de criteria, die zij hebben geformuleerd. Het hangt van de specificaties van een ontwerp af of het project de ervaren of gesignaleerde problemen van de actor oplost. De ingenieurs kunnen met de criteria, functionaliteiten en specificaties opnieuw aan het werk. De verantwoordelijke bestuurders moeten trachten de strijd in de verschillende arena's te beslechten. Daarin speelt het voorgestelde ontwerp natuurlijk een essentiële rol.
Arena-gevechten zijn ingewikkelde processen. Neem bijvoorbeeld de besluitvorming rond het Amsterdam-Rijnkanaal. De Staatscommissie Limburg bekeek en vergeleek in 1924 14 plannen. Zij koos voor het tracé Amsterdam-Utrecht-Wijk bij Duurstede-Tiel. Dit tracé zou het parlement ook goedkeuren, maar dan wel zeven jaar later en bovendien volgens een geheel ander ontwerp. De complexiteit had onder andere te maken met de verschillende criteria en functionaliteiten. Afgewogen moesten worden economische, technische en scheepvaartkundige aspecten, de voor- en nadelen voor defensie, voor de steden Amsterdam en Utrecht, voor Gelderland en de Betuwe. Daarnaast lag de besluitvormingsprocedure

niet vast en ontstonden er voortdurend nieuwe arena's. Rijkswaterstaat moest nogmaals het werk van de staatscommissie overdoen, omdat de opdracht toch nog te beperkt was geweest. Nieuwe deskundigheid, waaronder het Waterloopkundig Laboratorium, werd aangeboord. Het KIvI organiseerde wederom discussiebijeenkomsten. Toen de minister aankondigde met een voorstel te komen, had hij volgens de provincies Utrecht en Gelderland bovendien procedurefouten gemaakt. Het uiteindelijke ontwerp van het kanaal gebruikte de hoofdlijnen van de Staatscommissie Limburg, kende de afmetingen zoals voorgesteld door Rijkswaterstaat en nam het voorstel van de provincie Utrecht (hoofdingenieur Mussert) over om het kanaal éénpandig te maken en niet zoals oorspronkelijk met een sluis bij Utrecht.
Bij de Twentekanalen ging het in eerste instantie met de besluitvorming sneller. De in 1914 ingestelde Staatscommissie kwam in 1917 met een rapport, waarin zij voorstellen bekeek vanuit een technisch en economisch perspectief en criteria aanlegde voor tracé, aantal en plaats van de sluizen, afmetingen van het dwarsprofiel en stroming. Niet alle voorstellen kwamen aan de orde. Zijtakken naar of omwegen langs andere dan Twentse textielcentra werden niet behandeld. Dit kwam, omdat Doetinchem, Zutphen, Deventer of Zwolle niet in de commissie vertegenwoordigd waren. Desondanks verwerkten de opeenvolgende ministers de voorstellen van de commissie in een wetsontwerp en nam het parlement in 1919 dit ontwerp in grote lijnen aan. Daarmee was de kous overigens niet af, zoals wij nog zullen zien.

Stabilisatie?
Stabilisatie speelt als begrip in de sociale constructietheorie van technologische ontwikkeling een belangrijke rol. Het duidt op een afname van de probleemdefinities van actoren, een afstemming van de criteria en functionaliteiten, een gelijkluidendheid van opvattingen en het minder worden van discussies en onderhandelingen. Volgens sommigen is met het besluit over een grootschalig project stabilisatie opgetreden. Niets is minder waar. Een «kruitvat» is doorgaans een beter begrip, dat op de situatie past. Immers, een groot aantal actoren behoort tot de verliezers. De verschillende functionaliteiten, die tijdens de besluitvorming zijn ingebracht, komen soms in een fraai synthetisch ontwerp tot hun recht; veelal sluiten zij echter elkaar uit of zijn zij moeilijk met elkaar in overeenstemming te brengen binnen gegeven randvoorwaarden. Dit betekent dat het gekozen ontwerp voor sommige actoren de goede oplossing is, voor anderen een (al of niet acceptabel) compromis en voor weer anderen een absoluut, verwerpelijk resultaat. De verliezers zien echter nog genoeg kansen hun gelijk of gram te halen. Besluitvorming kan men rekenen tot de voorbereidingsfase van het grootschalige project. Daarop volgt de uitwerkingsfase en vervolgens de uitvoeringsfase. Het ontwerpproces gaat tijdens deze fasen door. Oude «vetes» kunnen gedurende deze fasen nogmaals uitgevochten worden.
Zo speelde bij de besluitvorming rond de Twentekanalen de problematiek van de slechte afwatering van verschillende waterschappen een rol. Tevergeefs was getracht dat op de agenda te zetten. Het kanaal was een scheepvaart- en geen afwateringskanaal, zo werd in 1919 besloten. Beide functies met elkaar verenigen was volgens Rijkswaterstaat niet mogelijk. Na het wettelijk besluit van 1919 ging de discussie hierover door. Rijkswaterstaat bleef echter vasthouden aan zijn ontwerpregime, waarin het samengaan van een scheepvaart- én afwateringskanaal niet mogelijk was. De verschillende plannenmakers uit gemeenten en provinciale staten van Overijssel en Gelderland, de waterschappen en de landbouworganisaties legden zich hierbij neer. Alleen de hoofdingenieur van de provin-

ciale waterstaat van Overijssel hield vol en slaagde erin het bestaande ontwerpregime te doorbreken. De Twentekanalen vervulden na de totstandkoming tot ieders volle tevredenheid twee functies: scheepvaart en afwatering. De aanpassingen aan het ontwerp bleken achteraf minimaal.

Er is nog een reden waarom stabilisatie niet of in beperkte mate optreedt na het besluit door de verantwoordelijke instantie. Nieuwe actoren verschijnen op het toneel en kunnen de ontwikkeling van het grootschalige project beïnvloeden.
Zo komt men bij de besluitvorming over het Amsterdam-Rijnkanaal de waterschappen niet tegen; dat verandert tijdens de uitwerkings- en uitvoeringsfase. Rijkswaterstaat onderhandelde met meer dan 25 polders en waterschappen. Voor de meeste waterschappen had de afwatering van hun gebied vanzelfsprekend de hoogste prioriteit. Daarom stelden zij voorwaarden aan bemaling, dijkprofielen, maten van duikers, afmetingen van bermsloten en het aansluiten van oude op nieuwe watergangen. De kosten waren meestal geheel of gedeeltelijk voor het Rijk, die ook zorg moest dragen voor beheer, onderhoud en toezicht. In de onderhandelingen lieten sommige waterschappen zich bijstaan door een zelfstandig ingenieursbureau of door het Technisch Bureau van de Unie van Waterschapsbonden (het huidige TAUW). Soms waren de voorwaarden voor het Rijk (lees: Rijkswaterstaat) onaanvaardbaar en moest verder onderhandeld worden of eventueel de minister er aan te pas komen. Ook dwong de aanleg van het kanaal tot een reorganisatie van de waterschappen. Een aantal nieuwe kwam tot stand, ontstaan uit delen van vroegere waterschappen, vooral gelegen ten westen van het kanaal. De door de provincie Utrecht noodzakelijk geachte reorganisatie geschiedde pas aan het eind van de jaren zestig.

4.5 Conclusies: het grootschalige project als belangenconstructie

Grootschalige projecten worden gerechtvaardigd door een beroep te doen op het «algemeen belang». Grootschalige projecten zijn dan ook – als zij tot stand zijn gekomen – de materiële uitdrukking van het «algemeen belang». Maar zij zijn meer. Zij drukken tevens een complex van private belangen uit. In de verschillende fasen van het proces wordt niet alleen een grootschalig project geconstrueerd, maar ook het «algemeen belang» en zijn verhouding tot andere belangen.

– *De initiatieffase*: Initiatiefnemers trachten hun belang tot «algemeen belang» te maken. Dit betekent, dat zij proberen hun problematiek op de politieke agenda van de overheid te krijgen. De textielfabrikanten van Twente achten goede scheepvaartverbindingen een voorwaarde voor de bloei van hun bedrijven en daarmee voor de welvaart van de regio en van Nederland. Amsterdamse handelaars, bankier en bestuurders wensen een aanpassing van de scheepvaartverbinding met het Duitse achterland vanwege de veranderingen in scheepstypen. Het is voor hen duidelijk, dat het hier een zaak van nationaal belang betreft.
  De overheid kiest in deze fase uit een stroom van globale plannen de objecten van overheidszorg.
– *De voorbereidingsfase*: In deze fase wordt vanuit verschillende belangen (Rijk, gemeenten, industrie, waterschappen etc) en invalshoeken (economie, veiligheid, werkgelegenheid, milieu etc.) de noodzaak en vorm van een project vastgesteld. Informatie wordt ingewonnen, partijen worden gehoord en alternatieven afgewogen. De fase sluit af met een overheidsbesluit, in het geval van het Rijk het

aannemen van een wet door het parlement, waarin de hoofdlijnen van het grootschalig project vastliggen.
– *De uitwerkingsfase*: Hierin staan de regionale en lokale inbedding centraal en de voorbereidingen voor de uitvoering. Het plan moet worden uitgewerkt, een organisatie opgezet, medefinanciering geregeld en grond aangekocht. Overeenkomsten met gemeenten en waterschappen moeten worden afgesloten, eigenaars onteigend en vergunningen verstrekt. Allerlei aanpassingen van het ontwerp vinden plaats, vaak fundamentele aanpassingen, althans vanuit het regionaal en lokaal perspectief bezien.
– *De uitvoeringsfase*: De uitvoering start bij de aanbesteding van de eerste bestekken en het contracteren van de aannemers en eindigt bij de oplevering of de ingebruikname van een project. Ook in deze fase wordt op allerlei manieren aan het ontwerp geknutseld. Belangenstrijd is nu minder de oorzaak, de techniek des te meer. Grootschalige projecten zijn vaak gedurfde projecten. De realisatie brengt nogal eens risico's met zich mee. Gaandeweg het traject kunnen plannen bijgesteld en herzien worden.

De belangenstrijd is een van de interessantste aspecten van grootschalige projecten. Zij bepaalt in belangrijke mate het ontwerp, de complexiteit, de looptijd en de maatschappelijke frustraties. Wetgeving en regulering hebben in de loop van de tijd getracht om deze strijd in goede banen te leiden.

4.6 Literatuur

Bosch A. & W. van der Ham (1998), onder redactie van H. W. Lintsen, Twee Eeuwen Rijkswaterstaat 1798–1998, Zaltbommel (Europese Bibliotheek): 285–293.

Bosch, A. (2000), Om de macht over het water. De nationale waterstaatsdienst tussen staat en samenleving 1798–1849, Zaltbommel (Europese Bibliotheek): 109–128, 199–213. (proefschrift TU Delft).

Lintsen, H. & M. L. ten Horn-van Nispen (1998), «Grote projecten en subtiele afwatering», in: J. Schot, H. W. Lintsen, A. Rip & A. A. Albert de la Bruhèze (hoofdredactie), Techniek in Nederland in de twintigste eeuw, Zutphen (Walburg Pers) deel I: 123–129.

Lintsen, H. W. (1998), «Twee eeuwen Rijkswaterstaat. Een geschiedenis van drie golven van op- en neergang», Tijdschrift voor Waterstaatsgeschiedenis 7, nr. 2: 116–124.

Lintsen, H. W., N. Disco & F. Geels (2004), «Hoe innovatief is de Rijkswaterstaat?», Tijdschrift voor Waterstaatsgeschiedenis 13, nr. 1: 13–28.

Ham W. van der (1999), Heersen en beheersen. Rijkswaterstaat in de twintigste eeuw, Zaltbommel (Europese Bibliotheek): 321–334.

Vleuten E. B. A. van der (2003), «De materiële eenwording van Nederland», in: J. Schot, H. W. Lintsen, A. Rip & A. A. Albert de la Bruhèze (hoofdredactie), Techniek in Nederland in de twintigste eeuw Zutphen (Walburg Pers), deel VII: 43–73.

WRR (1994), Besluiten over grote projecten Den Haag (Sdu Uitgevers).

B. VERVOERSPROGNOSES, KOSTEN & BUDGETTEN

5. GROTE INFRASTRUCTUURPROJECTEN: DE KWALITEIT VAN KOSTENSCHATTINGEN EN VERVOERSPROGNOSES

auteur: prof. dr. Bert van Wee

5.1 Inleiding

Met de aanleg van grote infrastructurele projecten is veel geld gemoeid; dergelijke projecten kosten vaak honderden miljoenen, of zelfs miljarden euro's. Zo worden de kosten van de Betuweroute momenteel geschat op circa 5 miljard euro, en die voor de HSL-Zuid op 6,3 miljard euro (exclusief de bovenbouw). Ten tijde van de besluitvorming lagen de schattingen aanzienlijk lager. Oftewel: de aanleg van infrastructuurprojecten blijkt achteraf vaak veel meer gekost te hebben dan ten tijde van de besluitvorming werd verondersteld. Dit onderwerp krijgt in de internationale literatuur sinds circa 15 jaar regelmatig belangstelling. De laatste jaren is de belangstelling ervoor zelfs sterk toegenomen, vooral dankzij het onderzoek van Flyvbjerg en collega's in Denemarken (zie bijlage I), wat ondermeer geresulteerd heeft in het verschijnen van het boek *Megaprojects and Risk* (Flyvbjerg *et al.*, 2003a).

In dit hoofdstuk wordt getracht antwoord te geven op de volgende vragen:
1. Hoe omvangrijk zijn kostenoverschrijdingen van infrastructuurprojecten?
2. Wat zijn de belangrijkste oorzaken van kostenoverschrijdingen?
3. Hoe betrouwbaar zijn de prognoses van de vervoersomvang?
4. Wat zijn de oorzaken van verschillen tussen vraagprognoses en realisatie?
5. Welke mogelijkheden zijn er om kostenoverschrijdingen te beperken en de kwaliteit van de vraagprognoses te verbeteren?
6. Welke maatregelen kunnen Tweede Kamer en kabinet treffen en welke procedures kunnen zij volgen om kostenoverschrijdingen te beperken en de kwaliteit van prognoses en die van besluitvorming te verbeteren?

Op deze vragen wordt ingegaan in de paragrafen 5.2 tot en met 5.6, welke zijn gebaseerd op literatuuronderzoek. Paragraaf 5.7 bediscussieert de resultaten en agendeert verder onderzoek. De rol van de Tweede Kamer en het kabinet wordt in paragraaf 5.8 belicht. Paragraaf 5.9 tenslotte geeft de belangrijkste conclusies.

5.2 Omvang van kostenoverschrijdingen

De wellicht meest interessante studie die is aangetroffen is de studie van Flyvbjerg *et al.* (2003a), die reeds is genoemd in de inleiding. Rond die studie zijn een aantal wetenschappelijke artikelen verschenen. Een ervan is het artikel «How common and how large are cost overruns in transport infrastructure projects?» (Flyvbjerg *et al.* (2003b). Het artikel geeft ondermeer een aantal kenmerken van de studie. De belangrijkste ervan zijn de volgende:
1. De database betreft 258 projecten.
2. De projecten zijn uitgevoerd in 20 landen: 181 in Europa, 61 in Noord Amerika, en 16 in andere landen.
3. De waarde[5] van de projecten bedraagt US$ 90 miljard, uitgedrukt in prijzen van 1995.

[5] De auteurs gebruiken het begrip «waarde». Vermoedelijk bedoelt ment de totale kosten of uitgaven; de waarde kan aanzienlijk hoger of lager zijn dan de kosten of uitgaven.

4. Het betreft spoorwegen (58), wegen (167), en bruggen en tunnels (33; aangeduid als «fixed links»).
5. De projecten zijn voltooid tussen 1927 en 1998.
6. Projecten zijn geselecteerd op basis van databeschikbaarheid.
7. Vergeleken zijn de kosten ten tijde van het besluit het project aan te leggen, en de achteraf werkelijk gemaakte kosten.
8. Men richt zich op de constructiekosten (en dus niet op bijvoorbeeld de exploitatiekosten).
9. De constructiekosten liepen uiteen van 1,5 miljoen tot 8.5 miljard dollar (prijspeil 1995).

Ad 6: de auteurs wijzen erop dat hierdoor enige bias (systematische vertekening) optreedt. De eerste reden is dat projecten met goede databeschikbaarheid wellicht beter dan gemiddeld zijn gemanaged, en daardoor ook minder kostenoverschrijdingen kennen. Een tweede reden is dat databeschikbaarheid op zichzelf al beter management mogelijk maakt (Zie World Bank, 1994), de derde reden is dat de verantwoordelijken voor projecten met grote kostenoverschrijdingen minder dan gemiddeld bereid kunnen zijn de gevraagde informatie te leveren. Ten vierde geven de auteurs aan dat zelfs als managers kostengegevens verschaffen, ze wellicht zo gunstig mogelijke cijfers verschaffen. Tenslotte noemen ze een meer onderzoekstechnische reden: verschillen in de representativiteit van delen van de totale steekproef kunnen leiden tot niet-representatieve data.

Ad 7: de auteurs wijzen erop dat het werkelijke besluit om een project aan te leggen, vaak al eerder is genomen dat het formele besluit, en dat de informeel opgestelde kostenschattingen vaak veel optimistischer waren dan de formele kostenschattingen ten tijde van de besluitvorming. Zou men dus de achteraf gerealiseerde kosten vergeleken hebben met de initieel geschatte kosten, die ten grondslag lagen aan informele besluitvorming, dan was het beeld ten aanzien van de kostenoverschrijdingen (zie verderop) nog veel ongunstiger.

Alle bedragen zijn omgerekend naar het prijsniveau van 1995, gebruik makend van historische, sectorale[6] (bouwnijverheid) en geografische indices.
De belangrijkste inhoudelijke conclusies zijn de volgende:
1. In 86% van de projecten kwamen kostenoverschrijdingen voor, in 14% van de gevallen waren de kosten gelijk aan of lager dan de geprognotiseerde kosten.
2. De gemiddelde kostenoverschrijding bedraagt 28%.
3. De conclusie dat kostenonderschattingen veel vaker voorkomen dan kostenoverschattingen is zeer significant ($p<0.001$).
4. De conclusie dat de omvang van onderschattingen groter is dan die van overschattingen, is eveneens zeer significant ($p<0.001$).
5. De grootste kostenoverschrijdingen komen voor bij railprojecten (gemiddeld 45%), gevolgd door bruggen en tunnels (34%) en wegen (20%).
6. Bij tunnels is de kostenoverschrijding hoger (48%) dan bij bruggen (30%). Het verschil is evenwel niet statistisch significant, wat mogelijk verklaard wordt door de lage aantallen per subgroep.
7. Bij hogesnelheidslijnen is de kostenoverschrijding hoger (52%) dan bij stedelijke railverbindingen (45%), terwijl bij conventionele railverbindingen de kostenoverschrijdingen het laagst zijn (30%). Het verschil is wederom niet statistisch significant vanwege de lage aantallen per subgroep.

[6] Het is niet vanzelfsprekend dat gecorrigeerd wordt voor sectorale indices. Immers, voor de besluitvorming om een infrastructureel project aan te leggen is het niet van belang rekening te houden met eventuele boven- of ondergemiddelde kostenontwikkelingen in de specifieke sector (bouwnijverheid).

8. Kostenoverschrijdingen zijn gemiddeld genomen lager in Europa (26%) en Noord-Amerika (24%) dan in de andere landen (65%).
9. Voor bruggen en tunnels is de gemiddelde kostenoverschrijding 43% in Europa ten opzichte van 26% in Noord Amerika, maar het verschil is niet significant (p=0.414), waarbij de kleine aantallen vermoedelijk de verklaring leveren.
10. De kostenoverschrijdingen voor railprojecten zijn juist in Europa lager (34%) dan in Noord Amerika (41%). Het verschil is niet statistisch significant.
11. Bij wegen zijn overschrijdingen in Europa hoger (22.4%) dan in Noord Amerika (8.4%). Het verschil is niet statistisch significant.
12. Er is geen relatie tussen het jaar waarin een project is voltooid, en de omvang van de kostenoverschrijding. Er wordt dus kennelijk niet geleerd van ervaringen uit het verleden. Dit ondanks het feit dat de betrokkenheid van de burgers bij de besluitvorming bij recenter aangelegde projecten groter is dan wat vroeger het geval was.

Een andere studie met een relatief grote steekproef is die van Odeck (2004), die onderzoek heeft uitgevoerd naar kostenoverschrijdingen bij de aanleg van wegen in Noorwegen in de periode 1992–1995. Het betreft 620 projecten die zijn uitgevoerd door de Norwegian Public Roads Administration (NPRA), die circa 40% van het totale budget voor wegenaanleg voor zijn rekening neemt. Hoewel het dus gaat om een selecte steekproef, is er volgens Odeck geen reden te veronderstellen dat die projecten niet representatief zijn voor alle wegenprojecten in Noorwegen.

De procedure voor wegenaanleg verloopt in Noorwegen in een aantal stappen. De eerste stap is die van de feasibility study; de kostenschattingen hebben een onzekerheidsmarge van circa 40% (plus en min). In de tweede stap, die van het corridor plan, is de accuratesse plusminus 25%. Dan volgt de derde en laatste stap: de gedetailleerde planning. De onzekerheid zou binnen de range van 5% moeten liggen. Odeck neemt de schattingen van die derde stap als basis om de werkelijke kosten mee te vergelijken. De kostenschattingen van de derde stap zijn gebaseerd op wat wordt genoemd *Judgmental forecasting*, welke tot doel heeft de kosten en doorlooptijd van het project in kaart te brengen. Daarbij worden de factoren in kaart gebracht die invloed hebben op de kosten van het project. Het team dat de prognoses opstelt, heeft een databank met eerder uitgevoerde NPRA-projecten ter beschikking.

De belangrijkste conclusies uit de studie van Odeck zijn:
– De gemiddelde overschatting bedraagt 8% (7.88); de range loopt uiteen van – 58 tot + 183%;
– Kostenoverschattingen komen iets vaker voor dan kostenonderschattingen (52% versus 35%).

Opvallend is dat de gemiddelde kostenoverschrijding met 8% veel lager is dan die welke Flyvbjerg *et al.* hebben gevonden voor Europese wegenprojecten (22%). Het is goed denkbaar dat de procedure in Noorwegen leidt tot betere schattingen dat wat gemiddeld in Europa het geval is. Deze vergelijking geeft aan dat het gevaar van *ecological fallacy* groot is: conclusies die gelden voor bijvoorbeeld geheel Europa, gelden niet automatisch voor bijvoorbeeld Nederland.

Pickrell (1990; 1992) heeft een studie uitgevoerd naar acht stedelijke railprojecten in de VS, in opdracht van het US Department of Transportation. Het betrof vier «light rail» projecten en vier «heavy rail» projecten

De gemiddelde kostenoverschrijding bedroeg 61%' met een range van – 10 tot + 106%.

Een studie van de Auditor General of Sweden (1994) (aangetroffen in Odeck, 2004) naar 15 wegen- en railprojecten geeft een gemiddelde kostenoverschrijding van 86% voor wegen (– 2 tot + 182%), en van 17% voor railprojecten (– 14 tot + 74%). Van de onderzochte projecten was overigens tweederde deel ten tijde van het onderzoek nog in aanleg, waardoor de uiteindelijke kostenoverschrijdingen wellicht aanzienlijk groter zijn.

Ook Nijkamp en Ubbels (1999) hebben onderzoek uitgevoerd naar kostenoverschrijdingen van infastructuurprojecten. Het betreft acht Nederlandse en Finse projecten, waarvan vijf snelwegen, twee tunnels en één brug. Gecorrigeerd voor inflatie zijn de kosten in zes gevallen onderschat, en in twee gevallen overschat. De reële onderschattingen lagen in de range van 0 tot 20%.

Samenvattend kan worden geconcludeerd dat alle studies aangeven dat kostenoverschrijdingen bij infrastructuurprojecten gebruikelijk zijn. De mate waarin verschilt overigens wel relatief sterk. Het meest representatief voor de algemene tendens in westerse landen is vermoedelijk de studie van Flyvbjerg *et al.*, ten eerste vanwege de grootte van de streekproef, en ten tweede vanwege het grote geografische bereik.

5.3 Oorzaken van kostenoverschrijdingen

Zich baserend op dezelfde database zoals hiervoor beschreven, hebben Flyvbjerg *et al.* (2004) een analyse gemaakt van de oorzaken van kostenoverschrijdingen. De belangrijkste bevindingen zijn de volgende:

1. De lengte van de implementatieperiode[7] is van belang: hoe langer die periode, des te groter de kostenoverschrijding. Een regressiemodel voor alle projecten tezamen voor de procentuele kostenoverschrijding geeft een constante van 0,4 en een coëfficiënt van 4.64 voor de lengte van de implementatieperiode, uitgedrukt in jaren. Volgens de auteurs is er vooralsnog geen reden te veronderstellen dat er een «derde factor» in het spel is, zoals complexiteit van het project, maar ze bevelen wel aan hier nader onderzoek naar uit te voeren. Er is geen significant verschil tussen wegen, spoorwegen, en bruggen en tunnels.
2. Bij wegen, bruggen en tunnels is de implementatieperiode korter in Noord Amerika dan in de andere regio's; bij railprojecten was er geen significant verschil.
3. Indien er aparte regressiemodellen per regio worden opgesteld, is er geen reden een afzonderlijke coëfficiënt voor de variabele «tijd» te hanteren, maar wel voor de constanten. De constanten bedragen voor Europa 14.2, voor Noord Amerika – 1.3, en voor de overige regio's 56.2; de coëfficiënt voor tijd bedraagt nu 3.28[8]. De auteurs trekken uit hun analyses de conclusie dat een zo kort mogelijke implementatieperiode moet worden nagestreefd. Naar mijn mening is dat mogelijk een te snel getrokken conclusie. Het is denkbaar dat voor een gegeven project een langere implementatieperiode meer mogelijkheden voor aanpassingen geeft (zie ook de bevindingen van Odeck, zoals hierna beschreven). Bovendien is het denkbaar dat uitloop in de implementatieperiode samenhangt met aanpassingen aan het project, waardoor weliswaar de kosten hoger zijn, maar er ook een «beter» project wordt verkregen. Kortom: het te snel trekken van conclusies uit dergelijke algemene statistische verbanden is niet zonder risico.

[7] De implementatieperiode is uitgedrukt als de periode die start bij het besluit om een project aan te leggen, tot aan de voltooiing en ingebruikname ervan. Daarbij zijn om methodische redenen projecten die een implementatieperiode kennen van 13 jaar of langer, buiten beschouwing gebleven; dergelijke projecten zien de auteurs als outliers.

[8] NB: dat is dus een lagere waarde dan bij het model voor alle projecten tezamen (4.64); voor een toelichting: zie Flyvbjerg et al. (2004).

4. Grotere projecten (in de zin van hogere geschatte kosten ten tijde van de besluitvorming) hebben alleen bij bruggen en tunnels significant hogere kostenoverschrijdingen (regressiemodel: kostenoverschrijding in procenten is – 28.9 + 23.0*log10(Co), waarbij Co de voorspelde constructiekosten zijn, uitgedrukt in Euro's; prijspeil 1995). Voor rail- en wegenprojecten is de omvang van het project niet significant.
5. Het soms gebruikte argument dat bij wegen en spoorwegen lagere kostenoverschrijdingen mogelijk zijn vanwege de opdeelbaarheid ervan (divisibility), terwijl bruggen en tunnels «in een keer» moeten worden aangelegd, wordt niet bevestigd door de data-analyses[9].
6. Recenter aangelegde projecten zijn in het algemeen duurder. Bij wegen, bruggen en tunnels is voor ieder jaar na 1970 de toename 1,9%, bij railverbindingen 1,4%. Alleen bij wegen is het verband significant.
7. Vaak wordt verondersteld dat projecten die door private partijen worden aangelegd, lagere kostenoverschrijdingen hebben dan publieke projecten. In lijn met wat de auteurs in de literatuur hebben aangetroffen, concluderen ze dat voor deze stelling nauwelijks bewijs is. Daarbij spelen twee tegengestelde krachten een rol. Aan de ene kant hebben publieke projecten een hogere mate van transparantie en publieke controle, aan de andere kant spelen competitie en druk op performance in de private sector een grotere rol. De auteurs maken onderscheid in drie categorieën projecten: private, staatseigendom, en andere publieke projecten. De projecten in staatseigendom kennen gemiddeld de grootste kostenoverschrijdingen (100%), private projecten 34%, en de laagste overschrijdingen komen voor bij de overige publieke projecten: 23%. De verklaring ligt niet in een eventueel ongelijke verdeling van type project (wegen; spoorwegen; bruggen en tunnels) over de eigendomscategorieën. De database is echter te klein om analyses met voldoende statistische significantie uit te kunnen voeren.

Odeck onderschrijft de categorieën van oorzaken van kostenoverschrijdingen, zoals vermeld door Flyvbjerg *et al.*, die onderscheid maken in vier categorieën verklaringen: technische, economische, psychologische en politieke. Hij heeft echter geen data voor deze categorieën verklaringen. Zijn onderzoek geeft de volgende conclusies ten aanzien van oorzaken voor kostenoverschrijdingen:
1. Grote projecten kennen relatief lage kostenoverschrijdingen. Odeck verklaart dit uit het feit dat grote projecten veel meer aandacht krijgen en beter gemanaged worden dan kleine projecten.
2. Als de periode van aanleg langer wordt, neemt de kostenoverschrijding toe, tot een bepaald punt (200 weken); voorbij dat punt nemen de kostenoverschrijdingen juist af. Odeck geeft als mogelijke verklaringen ten eerste dat misschien juist bij kortlopende projecten het moeilijk is de kosten juist in te schatten; bij langer lopende projecten zou de onzekerheid kunnen afnemen. Ten tweede zou bij langer lopende projecten het management beter inzicht in oorzaken van overschrijdingen kunnen hebben, en meer mogelijkheden kunnen hebben om overschrijdingen te beheersen.

Bruzelius *et al.* (2002) geven op basis van onderzoek naar megaprojecten aan dat het verschil tussen prognoses en werkelijke kosten niet zozeer het gevolg is van de moeilijke voorspelbaarheid van de toekomst op zich, maar veeleer door voorstanders van een project, die erin slagen met hun vertekende prognoses de besluitvorming te sturen richting doorgang van het project. Algemeen gesteld ligt de oorzaak van foute prognoses niet in

[9] NB: veel rail- en wegprojecten bevatten ook tunnels en bruggen.

inadequate data en modellen, maar in inadequate institutionele benaderingen en regimes. In het verlengde hiervan richten ze hun onderzoek naar verbeteringen (zie paragraaf 5.6) op deze benaderingen en regimes.

Hall (1980) benadrukt in zijn boek «Great planning disasters», waarin hij zes case studies beschrijft, waarvan drie infrastructuurprojecten, het belang van onzekerheden, en onderscheidt daarbij drie typen:
– onzekerheden in de planningsomgeving; hieronder vallen alle onzekerheden die buiten het besluitvormingssysteem vallen. Het gaat ondermeer om slechte vraag- en kostenprognoses[10];
– onzekerheden ten aanzien van de beslissingsgebieden; hieronder vallen onzekerheden binnen het besluitvormingssysteem maar die zijn gerelateerd aan gebieden die voorbij het onmiddellijke probleem liggen. Het gaat onder meer om gedrag van andere beslissingsnemers;
– onzekerheden in waardeoordelen; hieronder verstaat Hall alle onzekerheden waarvoor geldt dat de informatie voorhanden is, maar waar de finale beslissing afhangt van een waardeoordeel.

Een voorbeeld van de derde categorie betreft de veranderende opvattingen ten aanzien van autobezit en -gebruik, inclusief de effecten ervan op de omgeving. Er waren veel snelwegen voor de regio Londen gepland in de jaren zestig, waarbij er in het algemeen enthousiast op de plannen is gereageerd. Maar eind jaren zestig was de opvatting veranderd: het autoverkeer in Londen moest worden beperkt, ten gunste van het openbaar vervoer. Toen de plannen in 1973 werden geschrapt, waren er nauwelijks meer voorstanders.

Hall gaat in zijn analyse van de oorzaken van de planningsrampen vooral in op het feit dat het om publieke of collectieve goederen gaat, en op de rol van diverse actoren afzonderlijk en in hun onderlinge samenhang.

In het onderzoek van Nijkamp en Ubbels (1999) was de belangrijkste oorzaak van de onderschattingen de politiek ingegeven voorstellen voor wijzigingen of uitbreidingen.

Concluderend kan worden gesteld dat de genoemde factoren voor kostenoverschrijdingen niet bepaald eensluidend zijn, en dat wanneer bepaalde factoren in meer studies worden genoemd, de invloed ervan op de kostenoverschrijdingen niet eenduidig is. Uit de literatuur komen de volgende oorzaken voor kostenoverschrijdingen naar voren:
– Type project (wegen, spoorwegen; gebruikte technologie);
– Regio;
– Omvang van het project;
– Lengte van de implementatieperiode;
– Diverse soorten onzekerheden (omgeving van het project, gedrag van actoren);
– Strategisch gedrag (lees: bewust opstellen van te lage prognoses) van actoren die belang hebben bij het uitvoeren van het project.

Er is niet alleen een betrekkelijk groot verschil tussen de bevindingen van de diverse onderzoekers, het is bovendien goed mogelijk dat de oorzaken onderling gerelateerd zijn. Zo is het goed denkbaar dat het bewust onderschatten van de kosten om strategische redenen makkelijker mogelijk is bij projecten met een meer «uniek» karakter, bijvoorbeeld in verband met de te gebruiken technologie.

[10] Kennelijk gaat Hall ervan uit dat er geen invloed van het besluitvormingssysteem op de prognoses van vraag en kosten uitgaat. Dit standpunt wijkt af van dat van bijvoorbeeld Wachs (1989; 1990) (zie paragraaf 5.6).

5.4 Kwaliteit van vraagprognoses

Er is slechts weinig literatuur aangetroffen waarin op systematische wijze prognoses met realisatie zijn vergeleken. Deze paragraaf beschrijft die literatuur.

Flyvbjerg *et al.* (forthcoming) hebben de kwaliteit van vraagprognoses onderzocht via analyses op basis van hun hiervoor reeds genoemde database met 258 projecten. Uit hun analyses blijkt het volgende:

- De kwaliteit van vraagprognoses voor railprojecten is aanzienlijk slechter dan die van prognoses van wegenprojecten;
- Bij ruim 90% van de railprojecten is de vraag overschat, bij 72% zelfs met meer dan tweederde. De gemiddelde overschatting bedraagt 106%;
- Bij circa 50% van de wegenprojecten is sprake van een over- of onderschatting van meer dan 20%; bij 25% van de projecten is de fout meer dan 40%. Gemiddeld was er sprake van een onderschatting met 9%. Het was niet mogelijk een uitsplitsing te maken tussen tolwegen en niet-tolwegen;
- Er is geen verbetering van de vraagprognoses door de tijd aangetroffen;
- Er is geen verband aangetroffen tussen de kwaliteit van vraagprognoses en de omvang van het project, uitgedrukt in constructiekosten. Hetzelfde geldt voor de lengte van de implementatieperiode en de geografische regio.

De reeds genoemde studie van Pickrell (1992) gaat eveneens in op het verschil tussen geprognotiseerde en werkelijke vervoersvraag. Zoals reeds is aangegeven: het betreft onderzoek naar het gebruik van railinfrastructuur (light en heavy rail) in de VS. In zeven van de acht gevallen bedroeg het gebruik minder dan de helft van het voorspelde niveau; in 1 geval was het verschil «slechts» 28%. Pickrell geeft aan dat fouten kunnen ontstaan door fouten in de invoerwaarden van exogene factoren, de modelstructuur en de toepassing van modellen in het prognoseproces. De belangrijkste oorzaak van overschatting die Pickrell noemt, is het feit dat de ontsluitende busvoorzieningen fors achterbleven bij de veronderstellingen. In het algemeen verklaren de onderzochte factoren (met daarin onder andere demografie, werkgelegenheid, Level of Service waarden, en kosten van autogebruik, waaronder parkeerkosten) minder dan de helft van het verschil tussen prognose en werkelijkheid. Aangezien het om slechts acht cases gaat, is grote voorzichtigheid met de interpretatie van zijn resultaten geboden.

Trugillo *et al.* (2002) geven aan dat overschattingen bij wegenprojecten door strategisch gedrag vaak liggen in de range van 25 tot 60%. Skamris en Flyvbjerg (1997) concluderen op basis van projecten in OECD-landen dat de fout in voorspellingen ligt in de range van 20–60%. Zelf hebben ze onderzoek gedaan naar prognoses versus realisatie van kosten, constructietijd en verkeersvolume bij acht Deense projecten. Van drie daarvan konden de geprognotiseerde verkeersvolumina worden vergeleken met de werkelijke. De gemiddelde overschatting bedroeg 9%. Op basis van literatuur concluderen ze dat de vraagprognoses van railprojecten problematischer zijn dan van wegenprojecten.

Wachs (1989) gaat in op de ethische kanten van het opstellen van prognoses, waarbij hij ondermeer ingaat op de grote druk die op consultants wordt uitgeoefend door de opdrachtgever, om prognoses te

leveren. Het betreft overigens geen wetenschappelijk onderzoek, maar bespiegelingen, deels gebaseerd op eigen ervaringen. Wachs (1990; aangetroffen in Skamris en Flyvbjerg, 1997) concludeert dat manipulatie bij prognoses voorkomt; hij kon dit aantonen bij een aantal projecten door officials en politici te interviewen die bij de projecten betrokken waren.

Geconcludeerd wordt dat er relatief weinig onderzoek is uitgevoerd naar het verschil tussen geprognotiseerd versus werkelijk gebruik van infrastructuurprojecten. Dat is, gezien de enorme bedragen die zijn gemoeid met de investeringen en de exploitatie, opvallend. Algemeen gesteld lijkt de vervoersvraag vaker over- dan onderschat te worden. Dit geldt met name voor railprojecten.

5.5 Oorzaken van verschillen tussen vraagprognoses en realisatie

Er zijn twee categorieën oorzaken voor verschillen tussen vraagprognoses en realisatie. Op de eerste plaats betreft het tekortkomingen in de wijze van prognotiseren, op de tweede plaats bewuste manipulatie van belanghebbenden, of – positiever geformuleerd – strategisch gedrag.

Ten eerste wordt ingegaan op de tekortkomingen in de wijze waarop prognoses tot stand komen. Bruzelius *et al.* (2002) geven aan dat er vaak matige data en methoden worden gebruikt. Dat lijkt vreemd: terwijl het gaat om enorme investeringen, wordt er vaak gewerkt met methoden die sterk achterblijven bij wat de «state of the art» is. Dit verschijnsel doet zich overigens ook in Nederland voor. Zo zijn de vraagprognoses van de Zuiderzeelijn verkregen met een relatief simpele methode (NEI, 2000). Kennelijk wordt het belang van goede prognoses niet groot gevonden, en moeten consultants soms met relatief eenvoudige methoden de vraag inschatten.

Quinet (1998) geeft drie categorieën oorzaken voor «fouten»:
1. Problemen met de modelstructuur.
2. Problemen met de data.
3. Onzekerheden ten aanzien van toekomstige ontwikkelingen in exogene variabelen.

Quinet stelt dat de fouten in prognoses die hierdoor ontstaan, vrijwel gelijk zijn verdeeld over onder- en overschattingen, en dat de mediaan circa 20% van de absolute waarde bedraagt. Trujillo *et al.* (2002) merken hierover op dat in geval van privatiseringen onderschattingen waarschijnlijker zijn dan overschattingen. Dat komt ten eerste omdat in geval van privatisering het product beter wordt (veiliger, kortere reistijd, hogere betrouwbaarheid), en ten tweede omdat de netwerkeffecten vaak te beperkt worden meegenomen in prognoses. De tweede oorzaak staat uiteraard los van privatiseringen, maar die zijn het onderwerp van studie van Trujillo *et al.*[11]

Een belangrijke vraag is hoe moet worden omgegaan met onzekerheid. Trujillo *et al.* (2002) geven ten eerste het belang van de gebruikte technieken aan. Het gaat daarbij niet alleen om de rekenmodellen, maar ook om inzicht in trends uit het verleden, en inzicht in de economische context van een project, en inzicht in technologieontwikkeling: deze mag de vraag naar het gebruik van een project niet negatief beïnvloeden. Te denken valt aan de ontwikkeling van nieuwe schepen die het gebruik van havenfaciliteiten kunnen beïnvloeden. Ten tweede benadrukken ze de relevantie van inzicht in de belangen van sleutelfiguren bij het verkrijgen

[11] Opvallend is dat Trujillo et al. geen onderscheid maken in type project (zoals wegen, stedelijke en interstedelijke railverbindingen), niet ingaan op het belang van de context van het project (zoals onzekerheden in demografische of economische ontwikkelingen), en niet op de tijdshorizon: verwacht mag worden dat de onzekerheid toeneemt met de lengte van de prognoseperiode.

van goede ex-ante prognoses: door incentives kunnen de belangen van die sleutelfiguren om goede prognoses te verkrijgen, worden beïnvloed. De incentives kunnen betrekking hebben op de allocatie van technische en commerciële risico's, en op de contractvorm. Wel geven ze aan dat marktpartijen vaak een risicopremie zullen hanteren wanneer het risico sterk bij hen komt te liggen, een premie die uiteindelijk door de regering cq. de belastingbetaler opgebracht moet worden.

Flyvbjerg *et al.* (forthcoming) gaan zowel in op de meer methodische tekortkomingen bij vraagprognoses, als op strategisch gedrag cq. manipulatie. Ten aanzien van de eerste categorie tekortkomingen concluderen ze dat het probleem vermoedelijk niet ligt in de kwaliteit van de modellen, maar in het realiteitsgehalte van de veronderstellingen. Als voorbeeld noemen ze de Deense prognoses waarbij data werden gebruikt van na de energiecrises van 1973 en 1979. Men veronderstelde dat de dalende vraag naar mobiliteit een algemene trend was, terwijl na die crises in de jaren tachtig de vraag juist weer sterk toenam. De onderzoekers hebben managers en onderzoekers die prognoses hebben opgesteld, gevraagd naar wat volgens hen de belangrijkste oorzaken zijn voor verschillen tussen prognose en realisatie. Afgezien van bewuste manipulatie bij railprojecten liggen de meer methodische oorzaken bij railprojecten vooral op het terrein van de inschatting van de verdeling van de totale mobiliteit over de vervoerwijzen («modal split»), en bij wegenprojecten vooral op het gebied van onzekerheid over de omvang van de generatie van ritten en ruimtelijke ontwikkelingen. Naar mijn mening is de eerste oorzaak voor fouten in schattingen van wegenprojecten (ritgeneratie) opvallend, omdat juist het aantal ritten van mensen door de tijd betrekkelijk constant is, maar de lengte van de ritten fors varieert. Mensen blijken een betrekkelijk constant reistijdbudget te hebben (zie o.a. Zahavi, 1979; Szalai, 1972; Schafer en Victor, 1997). Doordat het verkeers- en vervoersysteem sneller wordt (en de inkomens door de tijd zijn toegenomen); kunnen mensen in dezelfde tijd steeds meer kilometers afleggen. Het is denkbaar dat de onderzoekers dit ook bedoelen. In dat geval gaat het vooral om de inschatting van het aantal ritten *over de nieuwe weg in kwestie*.

Vervolgens wordt ingegaan op strategisch gedrag cq. manipulatie. Trujillo *et al.* (2002) gaan in op de spelletjes die gespeeld worden bij privatiseringen in de transportsector, met name met betrekking tot prognoses van de vraag naar transport. Een aantal lessen is relevant voor de bredere context van de rol van prognoses in besluitvorming inzake infrastructuurprojecten. Een ervan is dat ze stellen dat, wanneer een project niet geheel publiek wordt uitgevoerd, er fragmentatie ontstaat van het proces over verschillende actoren. Daardoor ontstaan er informatie-asymmetrieën, die op hun beurt strategische gedrag uitlokken in de interacties tussen actoren. Zo hebben in derdewereldlanden (waarop hun onderzoek zich vooral richt) regeringen de neiging om te optimistische prognoses van de vraag aantrekkelijk te vinden, omdat daarmee in geval van veilingen de uitkomsten gunstiger zijn. Dit gedrag wordt versterkt door het feit dat de desbetreffende personen niet meer in functie zijn wanneer in een later stadium heronderhandelingen worden gestart.

Ten aanzien van strategische manipulatie benadrukken de auteurs het belang van de volgende factoren:
– De preferenties van actoren (die vaak verborgen zijn);
– De informatiestructuur, en met name informatie-asymmetrie;
– De mogelijkheden voor handelen.

Ze gaan vooral in op het belang van informatieasymmetrie. Ze geven aan dat overschattingen bij wegenprojecten vaak liggen in de range van 25 tot 60%. Hoewel strategisch gedrag vooral resulteert in overschattingen, zijn ook onderschattingen denkbaar. Zo kan een mogelijke aanbieder van transportdiensten belang hebben bij een onderschatting, met name als er weinig concurrenten zijn, en wanneer de franchiser de dienst graag gerealiseerd ziet, bijvoorbeeld om milieuredenen. Ze merken verder op dat een politicus meer kan winnen bij de aankondiging van een nieuw infrastructuurproject, dan zal verliezen doordat hij de belastingen later moet verhogen.

Tenslotte merken ze op dat er in de Verenigde Staten bedrijven zijn die bereid zijn hun prognoses te «verkopen» met een verzekering voor het geval de kloof tussen prognoses en werkelijkheid groter is dan een bepaalde omvang.

Ook Flyvbjerg *et al.* (forthcoming) stellen dat bij railprojecten de belangrijkste oorzaak voor de te hoge prognoses is gelegen in het feit dat het loont te hoge prognoses op te stellen. Hierdoor, en in combinatie met te lage kostenschattingen, neemt de kans op een positief besluit om een project uit te voeren, toe.

Concluderend kan worden gesteld dat het onderzoek dat is uitgevoerd, het beeld geeft dat de kwaliteit van de modellen inclusief de invoer ervan (en dus onzekerheden in bijvoorbeeld toekomstige demografische of economische ontwikkelingen) niet de hoofdoorzaak zijn van verschillen tussen prognoses en werkelijkheid. Belangrijker lijkt strategisch gedrag te zijn.

5.6 Mogelijke verbeteringen van schattingen van kosten en baten

Er zijn drie publicaties aangetroffen die expliciet en uitgebreid ingaan op mogelijkheden om verbeteringen aan te brengen in de kwaliteit van kosten- en batenschattingen, en de rol ervan in de besluitvorming rond infrastructuurprojecten: een publicatie van Bruzelius *et al.* (2002), een van Flyvbjerg *et al.* (forthcoming) en de reeds genoemde studie van Trujillo *et al.* (2002). De laatstgenoemde studie is hiervoor reeds beschreven. De belangrijkste aanbevelingen die eruit voortvloeien, komen hieronder aan bod. Daarnaast zijn er nog enkele publicaties die aandacht besteden aan dit onderwerp; deze worden ook kort genoemd in deze paragraaf.

Bruzelius *et al.* trekken lessen uit en geven aanbevelingen naar aanleiding van onderzoek dat zich richt op investeringen in grote infrastructuurprojecten in Denemarken en Duitsland. Hun benadering is geadopteerd door de Danish Transport Council, die op haar beurt hun benadering heeft aanbevolen aan de Deense regering en het Deense parlement. Hun benadering richt zich op de volgende projecten:
- Ze vergen meer dan 1 miljard dollar aan investeringen;
- De levensduur is tenminste 50 jaar;
- Er is grote onzekerheid met betrekking tot de inschattingen van de vraag, en de kosten;
- Het gaat om zogenoemde «club goods». NB: club goods zijn geen publieke goederen (die zich kenmerken doordat geen partijen kunnen worden uitgesloten, en door het voorkomen van free riding), maar de rol van de staat is wel «substantieel»;
- Het aandeel van de indirecte baten is «considerable», en ze kunnen niet te gelde worden gemaakt door de aanbieder.

De belangrijkste lessen uit de bestudeerde megaprojecten zijn de volgende:
- Kostenoverschrijdingen van 50–100% zijn gebruikelijk, en overschrijdingen van meer dan 100% zijn niet ongewoon;
- De prognoses van de vervoersvolumina overschatten de vraag vaak met 20 tot 70%. De sterkste overschattingen komen voor bij railprojecten, waarbij overschattingen van meer dan 100% voorkomen;
- Prognoses ten aanzien van de levensvatbaarheid van het project (project viability) zijn vaak over-optimistisch, waardoor de praktijk slecht correspondeert met de prognoses.

Zoals reeds opgemerkt, geven ze aan dat er bij het opstellen van de vraagprognoses vaak matige data en methoden worden gebruikt. De algemene aanbeveling die ze formuleren is om de beste beschikbare methoden te gebruiken. Gelet op de enorme bedragen die gemoeid zijn met de investeringen, lijkt dit een zeer terechte aanbeveling: de (extra) kosten van (extra) goede prognoses vallen in het niet bij de totale investeringskosten.

Verder adviseren de auteurs risico's expliciet mee te nemen. Naar de mening van sommige auteurs hoeft dat niet omdat megaprojecten publieke investeringen zijn. Bruzelius *et al.* (2002) zijn het daar niet mee eens: ze stellen dat het om «club goods» gaat, waarvoor private betalingsbereidheid van groot belang is. Daarom moet in een vroeg stadium duidelijk worden welk deel van het risico toegewezen moet worden aan de aanbieders van diensten, aan de investeerders, en aan de staat. Ze onderscheiden vier risicocategorieën, te weten risico's ten aanzien van:
- Kosten;
- Vraag (omvang; opbrengsten);
- Financiële markten (rentestanden, wisselkoersen);
- Politieke risico's (door regulering, parallelle publieke investeringen, prijsbeleid of nabijgelegen delen van het netwerk).

Ze stellen dat er normaal gesproken weinig reden is voor de staat om de risico's ten aanzien van kosten en vraag te dragen. Ten aanzien van het financiële risico geven ze aan dat er vaak geen privaat consortium zal zijn dat het volledige risico ten aanzien van financiële markten zal kunnen dragen voor de gehele periode waarin de infrastructurele projecten gebruikt worden (vanwege hun afbakening tenminste 50 jaar). Daarom zijn staatsgaranties nodig. Politieke risico's moeten uiteraard door de staat worden gedragen. Voor verdere informatie over risico's en onzekerheden in het algemeen, en de rol van de staat ten opzichte van private financiers: zie Froud (2003).

Bruzelius *et al.* (2002) stellen dat goede besluitvorming niet alleen een kwestie is van betere informatie en betere methoden, maar ook van institutionele arrangementen om de accountability te verbeteren. De huidige aanpak bij grote infrastructuurprojecten kenmerkt zich door de volgende problemen en karakteristieken:
1. De cyclus kent geen pre-feasibility fase voordat een beslissing wordt genomen tot een grondig onderzoek. Daardoor kan over-commitment van middelen en politiek prestige in een vroeg stadium ontstaan.
2. Te snel wordt gedacht in technische oplossingen.
3. Externe effecten komen pas later in de projectcyclus in beeld.
4. Partijen die nadeel ondervinden van een project, en belangengroeperingen worden in slechts beperkte mate en in een te laat stadium betrokken bij het project.

5. Er wordt geen risicoanalyse uitgevoerd.
6. Institutionele, organisatorische en accountability aspecten met betrekking tot implementatie, de gebruiksfase en economische regulering spelen een geringe rol in de projectvoorbereiding.

Ad 1: de auteurs merken op dat het debat hierdoor snel gepolariseerd wordt, waarbij mensen hetzij voor, hetzij tegen het project zijn. Dat lijkt volgens de auteurs vooral vreemd, omdat een project, zoals een brug of tunnel, als zodanig niet interessant is; het gaat om wat die verbindingen produceren, welke effecten ze hebben.
Ad 2: de auteurs bevelen aan niet te snel in alleen technologische oplossingen te denken, maar in een vroeg stadium te focussen op wat nodig is om de economische, milieu- en veiligheidskenmerken te verkrijgen.
Ad 4 en 6: Volgens de auteurs moeten de rollen van de diverse partijen duidelijk gedefinieerd worden. Met name de regering heeft vaak een aantal rollen, die deels conflicterend zijn.

Al met al is de belangrijkste tekortkoming van de huidige praktijk volgens de auteurs het gebrek aan duidelijke doelen aan de ene kant, en aan de andere kant instrumenten om (1) te meten hoe doelen gerealiseerd kunnen worden, en (2) systeem van het belonen van goede performance en het straffen van slechte.

De auteurs gaan uitgebreid in op de rol van de publieke sector en de private sector. De rol van de publieke sector moet worden versterkt ten aanzien van (1) het betrekken van belangengroeperingen en de burgers in het algemeen in een vroeg stadium van het project, (2) de identificatie van publieke doelen en benodigdheden gerelateerd aan het project, en (3) het definiëren van het regime van regulering voor het project. De rol van de publieke sector moet worden verzwakt ten aanzien van (1) het afgeven van minder garanties aan verstrekkers van leningen; eventueel zou de publieke sector helemaal geen garanties moeten geven, en (2) de rol om een project te promoten; in plaats daarvan moet de publieke overheid in alle fasen vaststellen hoe de performance van het project is ten aanzien van de publieke doelen en benodigdheden. De rol van de private sector moet worden versterkt (1) doordat die tot op zekere hoogte risicokapitaal moet gebruiken, en (2) doordat het consortium dat het project bouwt, meer kansen moet krijgen aan te geven met welke technische oplossingen de publieke doelen en benodigdheden kunnen worden gehaald. De rol van de private sector als lobbygroepering moet worden verzwakt.

Vervolgens geven Bruzelius *et al.* (2002) aan dat er vier basisinstrumenten zijn om een adequaat proces te verkrijgen:
1. Transparantie.
2. Specificatie van performance.
3. Expliciete formulering van het reguleringsregime, en benoeming (of, zo mogelijk eliminatie) van beleidsrisico's voorafgaand aan de besluitvorming.
4. Het betrekken van risicokapitaal.

Flyvbjerg *et al.* (forthcoming) onderscheiden twee situaties: (1) planners vinden het van belang om betere prognoses te verkrijgen; (2) planners vinden dit niet van belang. Is er sprake van de eerste situatie, dan kan naar hun mening een nieuwe methode genaamd «reference forecasting» soelaas bieden. Die komt erop neer dat er een «outside view» wordt gebruikt, gebaseerd op informatie over vergelijkbare projecten. De

methode kent drie stappen: (1) identificatie van een relevante klasse referentieprojecten; (2) vaststellen van een verdeling van een benodigde variabele (bijvoorbeeld de omvang van de vraag) voor die klasse; (3) vergelijking van het specifieke project met de verdeling zoals verkregen bij (2). Ze stellen dat veel mensen en organisaties de neiging hebben uit te gaan van de «inside view» van deskundigen, terwijl die deskundigen vaak eenvoudigweg niet op het idee komen dat ze zouden kunnen leren van ervaringen met vergelijkbare projecten. Het voordeel van de methode geldt vooral voor niet-routinematige projecten. Dat zijn bijvoorbeeld projecten in een stad waarin voor het eerst een stedelijk railsysteem wordt aangelegd, of een nieuwe brug of tunnel, terwijl men daar geen ervaring mee heeft.

Van geheel andere orde zijn hun aanbevelingen in de tweede situatie: planners vinden het niet van belang betere prognoses te verkrijgen. De reden voor hun standpunt is dat ze graag zien dat wordt besloten het project aan te leggen, en dat ze het graag gefinancierd zien. Accurate prognoses zijn dan niet aantrekkelijk; beter is het een te optimistisch beeld te schetsen. In deze situatie is de vraag: wat kunnen anderen doen om incentives voor planners om gekleurde prognoses op te stellen, weg te nemen?. Ze noemen in dit kader twee type accountability: (1) publieke sector accountability door transparantie en publieke controle en (2) private sector accountability door competitie en marktcontrole.

Ad 1: ze geven de volgende suggesties:
- Er moet een onafhankelijke peer review komen voor prognoses;
- Er moet een benchmark komen met vergelijkbare prognoses (zie wat hiervoor is opgemerkt over «reference forecasting»);
- Prognoses, peer reviews en benchmarks moeten beschikbaar zijn voor het publiek, inclusief de gerelateerde documentatie;
- Er moeten publieke bijeenkomsten worden gehouden waarbij stakeholders en het publiek kritiek en bijval kunnen uiten. De daarbij beschikbaar komende kennis moet worden geïntegreerd in de planning en besluitvorming;
- Er moeten wetenschappelijke en professionele conferenties worden gehouden;
- Projecten met een te gunstige verhouding tussen kosten en baten moeten worden heroverwogen en eventueel worden afgeblazen. Projecten met realistische schattingen van kosten en baten moeten worden beloond;
- Er moeten professionele en juridische straffen worden opgelegd in geval van bewuste manipulatie.

Ad 2: hiervoor geven ze de volgende suggesties:
- De beslissing om door te gaan met een project zou moeten afhangen van de bereidheid van private partijen om te participeren, zonder garanties, voor tenminste eenderde van de totale kapitaalbehoefte;
- Volledige publieke financiering, en financiering met volledige garanties moet worden vermeden;
- Ook al is er sprake van participatie van risicokapitaal, dit betekent niet dat de regering de controle op het project vermindert. Integendeel, de regering moet haar rol effectiever spelen, en vooral de belangen van veiligheid, milieu, risico's en goed gebruik van publieke gelden, behartigen;
- Mensen en organisaties die prognoses opstellen moeten financiële verantwoordelijkheid dragen in geval van misinterpretatie of vertekening van prognoses[12].

[12] Naar mijn mening moet dan wel worden gewaakt voor een te grote mate van voorzichtigheid, c.q. bewuste onderschattingen van de vraag. Het zou mijns inziens vooral moeten gaan om het bestraffen van bewust foutief gedrag.

Uit Trujillo *et al.* (2002) blijkt eveneens dat verbeteringen mogelijk zijn door de wetenschappelijke kwaliteit van de prognoses te verhogen, cq. door de state-of-the-art prognosetechnieken te gebruiken. Verder zijn verbeteringen mogelijk door mogelijkheden voor strategisch gedrag (manipulatie) te beperken. Het instellen van een onafhankelijke commissie die de kwaliteit van prognoses beoordeelt, zou hiervoor een oplossing kunnen zijn.

Ook Odeck (2004) geeft enkele aanbevelingen:
1. Kostenschattingen voor kleinere projecten zouden onder hetzelfde regime moeten vallen als die van grotere projecten.
2. Alle schattingen zouden van een onzekerheidsanalyse vergezeld moeten gaan.
3. Er zou een beheersmechanisme moeten worden ingesteld dat zorg draagt voor «nuchtere» schattingen. Dat zou bijvoorbeeld kunnen in de vorm van een standing advisory committee voor kostenschattingen.

Verder geeft Hall (1980) enkele tips voor het omgaan met onzekerheid in de planningsomgeving (zie paragraaf 5.3):
– Om risico te vermijden, moet gebruik gemaakt worden van aanpassingen aan bestaande technologie, en niet van geheel nieuwe;
– Er moeten regels worden opgesteld voor kostenoverschrijdingen, gebaseerd op cases uit het verleden;
– Politiek commitment op basis van eerste indicatieve schattingen moet worden voorkomen;
– Planners moeten ermee rekening houden, dat er zich onvoorziene tegenvallers zullen aandienen.

Na de beschrijving en analyse van de case studies geeft Hall aan dat verbeteringen mogelijk zijn op twee terreinen. Ten eerste gaat het om verbeteringen in prognosetechnieken, ten tweede om verbeteringen ten aanzien van de criteria waarop besluitvorming dient te worden gebaseerd. Als onderdeel van verbeteringen ten aanzien van prognosetechnieken geeft Hall aan dat er meer onafhankelijke teams van specialisten moeten komen. Overigens is Hall zeer terughoudend ten aanzien van de vraag of planningsrampen in de toekomst voorkomen kunnen worden; daarvoor is geen gemakkelijke en betrouwbare oplossing voorhanden.

Uit deze paragraaf blijkt dat er vele ideeën bestaan om kostenoverschrijdingen te beperken. Het betreft verschillende categorieën ideeën:
– ideeën die te maken hebben met de kwaliteit van de *ex ante* schattingen van kosten, gegeven de projectkenmerken. Het betreft ondermeer het explicieter meenemen van categorieën van onzekerheden in de schattingen, en die ook expliciet rapporteren. Verder moeten externe effecten in een vroeg stadium volwaardig in kaart gebracht worden. Ook het instellen van een commissie van onafhankelijke deskundigen die de kwaliteit van de prognoses toetst, kan bijdragen aan een verbetering van de huidige praktijk;
– ideeën die betrekking hebben op de projectkenmerken. Het gaat ondermeer om voorzichtigheid bij niet-conventionele technologie. Verder moet niet te snel in technologische oplossingen worden gedacht;
– ideeën die betrekking hebben op het proces van totstandkoming van projectideeën, besluitvorming, afspraken. Het gaat ondermeer om het eerst goed vaststellen wat het probleem is of wat de doelen zijn, en wat denkbare oplossingen zijn. Verder is het van belang om afspraken te maken over de vraag welke partij welk risico draagt. Daarnaast moet

voorkomen worden dat te vroeg commitment wordt afgegeven, op basis van eerste, zeer voorlopige schattingen van kosten en effecten. Verder moeten de partijen die nadelen van een project kunnen ondervinden, en belangengroeperingen in een vroeg stadium bij de planontwikkeling en -evaluatie worden betrokken. Er moeten duidelijke afspraken worden gemaakt over de rollen van de diverse partijen in het gehele proces. Het betreft ondermeer de rollen van publieke en private partijen ten opzichte van elkaar.

Verder blijken er diverse ideeën te zijn om de kwaliteit van de prognoses te verbeteren:
– De toepassing van de state-of-the-art modeltechnieken;
– De toepassing van de methode van «reference forecasting», waarbij gebruik wordt gemaakt van een «outside view»;
– Het invoeren van maatregelen die erop zijn gericht de mogelijkheden tot strategisch gedrag/manipulatie te beperken, te clusteren in (1) het verhogen van de publieke sector accountability door transparantie en publieke controle, en (2) het verhogen van de private sector accountability door competitie en marktcontrole.

5.7 Een relativering en aanbevelingen voor verder onderzoek

Op de eerste plaats is een relativering op zijn plaats: er moet geconstateerd worden dat het probleem van onderschatten van kosten allesbehalve exclusief voor infrastructuurprojecten geldt. Hall (1980) geeft voorbeelden van geheel andere aard, zoals het Opera House in Sydney (kosten: 15 maal de geprognotiseerde) en de Concorde (7 tot 8 keer duurder dan geprognotiseerd). Wie in een database met wetenschappelijke literatuur trefwoorden invoert als «cost overrun», of «cost escalation», komt al snel vele voorbeelden tegen die betrekking hebben op allerlei terreinen van het maatschappelijke leven, van de ontwikkeling van software tot het construeren van gebouwen. Deze relativering is op zijn plaats om te voorkomen dat de indruk wordt gewekt dat het met transportinfrastructuurprojecten veel slechter is gesteld dan met andere grote projecten. Er is geen literatuur aangetroffen die een systematische vergelijking maakt tussen diverse type projecten, waaronder infrastructuurprojecten. Toch is infrastructuur een relatief vaak genoemd terrein waarop kostenoverschrijdingen voorkomen. Zo zijn drie van de case studies in het boek van Hall infrastructuurprojecten (Londen's derde luchthaven, Londen's snelwegen, San Francisco's BART systeem), en een vierde case study betreft ook een transportonderwerp (Concorde). Mogelijk spelen hierbij twee factoren een rol. Aan de ene kant zijn grote infrastructuurprojecten extreem duur; de kosten lopen al snel in de miljarden euro's. Aan de andere kant is er vaak veel publiek geld gemoeid met de projecten, waardoor kostenoverschrijdingen of tegenvallers in de gebruiksgerelateerde opbrengsten een publieke zaak zijn. Deze laatste factor heeft zeker bij de selectie van cases van Hall een rol gespeeld: hij richt zich op publieke of collectieve goederen[13].

Flyvbjerg *et al.* (2003b) geven de volgende onderwerpen voor verder onderzoek:
– De lengte van de implementatieperiode;
– De omvang van het project;
– De vraag wie eigenaar is van het project;
– De kwaliteit van de prognoses.

[13] Over de vraag of infrastructuurprojecten voldoen aan de gangbare definitie van publieke goederen, is discussie mogelijk; zie wat in paragraaf 5.6 is aangegeven door Bruzelius et al, 2002.

Deze onderwerpen zijn vooral inhoudelijk en gericht. In aanvulling hierop is nader onderzoek naar de procesmatige implicaties van de resultaten van belang. Daarbij is vooral de vraag welke mogelijkheden er zijn voor de publieke sector om de kwaliteit van de kostenschattingen en de vervoersprognoses te verbeteren, van belang. De volgende paragraaf is een eerste aanzet tot het aanduiden van die mogelijkheden.

5.8 De rol van de Tweede Kamer en het kabinet

Deze paragraaf gaat in op de volgende vraag: welke maatregelen kunnen Tweede Kamer en Kabinet treffen en welke procedures kunnen zij volgen om kostenoverschrijdingen te beperken en de kwaliteit van prognoses en die van besluitvorming te verbeteren? Deze paragraaf is absoluut niet bedoeld als blauwdruk, als «enige waarheid», maar geeft indicatief mogelijkheden. Een brede bediscussiëring ervan, ondermeer met de betrokkenen zelf (Tweede Kamer; kabinet) is nodig om de bruikbaarheid ervan te vergroten.

Na deze constateringen, worden de volgende suggesties aangereikt.

Doelstellingen

- Voorafgaand aan besluitvorming dient beter te worden vastgesteld wat precies de problemen zijn of de doelen die moeten worden bereikt, en wat daarvoor de opties zijn, en de voor- en nadelen ervan. Voorkomen dient te worden dat snel alleen maar in technische oplossingen wordt gedacht;
- De gewenste performance van een project dient duidelijk te worden gespecificeerd.

De Tweede Kamer zal over de politieke wenselijkheid van de doelen, en over de performance een mening hebben, en kan de voornemens aan die doelen toetsen.

Inhoud

- Zowel voor vraag- als kostenprognoses dient de rol van externe peer review te worden versterkt. Wellicht verdient het aanbeveling hiervoor een aparte commissie in te stellen, of de planbureaus hier verder in te betrekken. De Tweede Kamer behoeft dit niet zelf te doen. Wel kan de Tweede Kamer de stukken beoordelen, haar mening hierop baseren en hier vragen over stellen;
- Het CPB dient momenteel de KBA voor een groot project op te stellen of te beoordelen. In het laatste geval wordt er soms niet of nauwelijks iets gedaan met de bevindingen van het CPB. De rol van contra-expertise dient nader te worden uitgewerkt, waarbij de impact ervan wordt versterkt. De Tweede Kamer heeft hier geen expliciete (uitvoerende) rol in, maar kan wel om het oordeel van het CPB vragen, en hier vragen over stellen;
- De transparantie van zowel proces als relevante stukken, en actieve participatie van het publiek, stakeholders en maatschappelijke organisatie dient te worden vergroot. In dit verband is het al een forse verbetering dat tegenwoordig in Nederland de KBA's en daaraan gerelateerde projecten op internet staan. De Tweede Kamer heeft hier geen expliciete rol in;
- Men dient zich te realiseren dat niet-conventionele technologieën veel meer risico's met zich meebrengen (onder meer ten aanzien van kosten en betrouwbaarheid). Bij gerelateerde beslissingen dient men te beseffen dat een innovatief project eveneens baten voor andere projecten kan genereren, in de vorm van leereffecten en eventueel het

exporteren van kennis en technologie. De Tweede Kamer kan in haar oordeel over diverse technologische oplossingen de voor- en nadelen van niet-conventionele technologieën expliciet meewegen.

Proces

- De Tweede Kamer en het Kabinet dienen zelf pro actief een aantal spelregels en procedures te veranderen;
- Bewuste manipulatie dient te worden bestraft, zowel professioneel als juridisch. Het betreft niet alleen de instanties die kosten- of vraagschattingen hebben geleverd, maar ook de actoren die hen hebben aangestuurd of (foutief) hebben beïnvloed. Uitvoering van deze regel is geen taak van de Tweede Kamer;
- De Tweede Kamer en het kabinet moeten zich niet te geprofileerd opstellen als pleitbezorgers van een project;
- Voorkomen dient te worden dat in een te vroeg stadium commitment wordt afgegeven. De Tweede Kamer kan in een vroeg stadium erop toezien dat dit niet gebeurt, en – indien dat toch dreigt plaats te vinden – hier kritische vragen over stellen;
- Er dienen procedures te komen die ertoe kunnen leiden dat een project alsnog wordt afgeblazen, indien nieuwe inzichten of ontwikkelingen daartoe aanleiding geven. Dit dient te worden vastgesteld, waarbij de rol van de Tweede Kamer expliciet wordt aangegeven;
- Commitment van private partijen in de vorm van deelname met risicokapitaal moet mogelijk zelfs een voorwaarde zijn om te besluiten een project uit te voeren. De Tweede Kamer kan vragen stellen over de stand van zaken ten aanzien van commitment, en haar mening over een project mede op dat commitment baseren;
- Er dienen richtlijnen te komen voor de projectorganisatie, waarin opgenomen de wijze van rapporteren naar de politiek, en procesafspraken voor projectaanpassingen. Het parlement moet daar overigens niet zelf in deelnemen;
- Er dienen duidelijke afspraken te worden gemaakt met private partijen ten aanzien van de vraag wie welke risico's draagt. Het is niet aan de Tweede Kamer die afspraken te maken.

5.9 Conclusies

1. Alle aangetroffen studies geven aan dat kostenoverschrijdingen bij infrastructuurprojecten gebruikelijk zijn. De mate waarin verschilt overigens wel sterk. Het meest representatief voor de algemene tendens in westerse landen is vermoedelijk de studie van Flyvbjerg *et al*. (2003a; 2003b), ten eerste vanwege de grootte van de steekproef, en ten tweede vanwege het grote geografische bereik. De kostenoverschrijdingen bij railverbindingen zijn in het algemeen groter dan bij wegen.

2. De literatuur is niet bepaald eensluidend ten aanzien van de genoemde factoren ter verklaring van kostenoverschrijdingen. Wanneer bepaalde factoren in meer studies worden genoemd, is de invloed ervan op de kostenoverschrijdingen niet eenduidig. Uit de literatuur komen de volgende oorzaken voor kostenoverschrijdingen naar voren:
   - Type project (wegen, spoorwegen; gebruikte technologie);
   - Regio;
   - Omvang van het project;
   - Lengte van de implementatieperiode;
   - Diverse soorten onzekerheden (omgeving van het project, gedrag van actoren);

– Strategisch gedrag (lees: bewust opstellen van te lage prognoses) van actoren die belang hebben bij het uitvoeren van het project.

3. Vraagprognoses komen vaak hoger uit dan het werkelijke gebruik van infrastructuurprojecten, met name bij railprojecten. De kwaliteit van de modellen inclusief de invoer ervan (en dus onzekerheden in bijvoorbeeld toekomstige demografische of economische ontwikkelingen) lijkt niet de hoofdoorzaak zijn van verschillen tussen prognoses en werkelijkheid. Belangrijker lijkt strategisch gedrag te zijn. Verder lijkt ook het verschil tussen prognoses en realisatie groter te zijn bij railprojecten dan bij wegen.

4. Er blijken vele ideeën te bestaan om kostenoverschrijdingen te beperken. Het betreft verschillende categorieën ideeën:
   – ideeën die te maken hebben met de kwaliteit van de *ex ante* schattingen van kosten, gegeven de projectkenmerken. Het betreft ondermeer het explicieter meenemen van categorieën van onzekerheden in de schattingen, en die ook expliciet rapporteren. Verder moeten externe effecten in een vroeg stadium volwaardig in kaart gebracht worden. Ook het instellen van een commissie van onafhankelijke deskundigen die de kwaliteit van de prognoses toetst, kan bijdragen aan een verbetering van de huidige praktijk;
   – ideeën die betrekking hebben op de projectkenmerken. Het gaat om ondermeer voorzichtigheid bij niet-conventionele technologie. Verder moet niet te snel in technologische oplossingen worden gedacht;
   – ideeën die betrekking hebben op het proces van totstandkoming van projectideeën, besluitvorming, afspraken. Het gaat ondermeer om het eerst goed vaststellen wat het probleem is of wat de doelen zijn, en wat denkbare oplossingen zijn. Verder is het van belang om afspraken te maken over de vraag welke partij welk risico draagt. Daarnaast moet voorkomen worden dat te vroeg commitment wordt afgegeven, op basis van eerste, zeer voorlopige schattingen van kosten en effecten. Verder moeten de partijen die nadelen van een project kunnen ondervinden, en belangengroeperingen in een vroeg stadium bij de planontwikkeling en -evaluatie worden betrokken. Er moeten duidelijke afspraken worden gemaakt over de rollen van de diverse partijen in het gehele proces. Het betreft ondermeer de rollen van publieke en private partijen ten opzichte van elkaar.

5. De kwaliteit van vraagprognoses kan worden verhoogd, enerzijds door toepassing van state-of-the-art modeltechnieken, en anderzijds door maatregelen die erop zijn gericht de mogelijkheden tot strategisch gedrag/manipulatie te beperken.

6. Er zijn diverse mogelijkheden voor de Tweede Kamer om de kwaliteit van de kostenschattingen en de vraagprognoses te verbeteren. Die liggen op het terrein van het formuleren van de doelstellingen (en het toetsen van plannen daaraan), op de inhoudelijke aspecten van de schattingen en op het proces waarin die tot stand komen.

5.10 Literatuur

Auditor General Sweden (1994), Riksrevisionsverket. Infrastrukturinvestingar: en kostnadsjamorelse mellan poan of utyfall i 15 storre prosjekt innom vagverket of banverket. RVV 1994: 23.

Bruzelius, N., B. Flyvbjerg & W. Rothengatter (1998), Big decisions, big risks: improving accountability in mega projects. International Review of Administrative Sciences, 64: 423–440.

Bruzelius, N., B. Flyvbjerg & W. Rothengatter (2002), Big decision, big risks. Improving accountability in mega projects. Transport Policy, 9 (2): 143–154.

Flyvbjerg, B., N. Bruzelius & W. Rothengatter (2003a), Megaprojects and Risk: An anatomy of ambition, Cambridge (Cambridge University Press).

Flyvbjerg, B., M. K. Skamris Holm & S.L. Buhl (2003b), How common and how large are cost overruns in transport infrastructure projects?, Transport Reviews, Vol. 23, No. 1: 71–88.

Flyvbjerg, B., M. K. Skamris Holm & S.L. Buhl (2004), What causes cost overrun in transport infrastructure projects? Transport Reviews, Vol. 24, nr. 1: 3–18.

Flyvbjerg, B., M. K. Skamris Holm & S. L. Buhl (forthcoming), How (In)accurate are demand forecasts in public works projects? The case of transportation.

Froud, J. (2003), The private finance initiative: risk, uncertainty and the state, Accounting, Organizations and Society 28: 567–589.

Hall, P. (1980), Great Planning Disasters, Middlesex, England (Penguin Books).

NEI (2000), Vervoerwaardestudie Zuiderzeelijn. Rotterdam (Nederlands Economisch Instituut).

Nijkamp, P. & B. Ubbels (1999), How reliable are estimates of infrastructure costs? A comparative analysis, International Journal of Transport Economics, 26 (1): 23–53.

Odeck, J. (2004), Cost overruns in road construction – what are their sizes and determinants?, Transport Policy, 11 (1): 43–53.

Pickrell, D. H. (1990), Urban rail transit projects: forecasts versus actual riderschip and cost. Washington DC (US Department of Transportation).

Pickrell, D. H. (1992), A desire named streetcar – fantasy and fact in rail transit planning. Journal of American Planning Association, Spring 92, Vol. 58 (2): 158–176.

Quiet, E. (1998), Principes d'economie des transport, Paris (Economica).

Schafer, A., D. Victor (1997), The Past and Future of Global Mobility, Scientific American, 227, nr. 4, October: 36–39.

Skamris, M. K., B. Flyvbjerg, B (1997), Inaccuracy of traffic forecasts and cost estimates on large transport project, Transport Policy 4 (3): 141–146.

Szalai, A. (ed.) (1972), The use of time: daily activities of urban and suburban populations in twelve counties, The Hague (Mouton).

Trujillo, L., E. Quinet & A. Estache (2002), Dealing with demand forecasting games in transport privatization, Transport Policy, 9 (4): 325–334.

Wachs, M. (1989), When planners lie with numbers, APA Journal 476, Autumn: 476–479.

Wachs, M. (1990), Ethics and advocacy in forecasting for public policy, Business and Professional Ethics Journal, 9 (1&2): 141–157.

World Bank (1994), World development report 1994: infrastructure for development, Oxford (Oxford University Press.).

Zahavi, Y. (1979), The UMOT-project, , Report DOT-RSPA-DPB-2–79-3, Washington (US Department of Transportation).

6. KOSTENRAMINGEN VAN GROTE INFRASTRUCTUUR-PROJECTEN

Auteur: drs. Rolf A. Noordsij

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt achtereenvolgens ingegaan op het begrip «kostenraming» en de hoofdfuncties ervan (paragraaf 6.2), de relatie tussen eenmalige kosten en life cycle kosten (paragraaf 63), de overgang van raming naar begroting en budget (paragraaf 6.4), de wijze waarop kan worden omgegaan met onzekerheden in de ramingen (paragraaf 6.5), de post «onvoorzien» (paragraaf 6.6), de bestaande kaders voor ramingen (paragraaf 6.7), de verklaringen voor overschrijdingen van de ramingen (paragraaf 6.8), analyses van ramingsoverschrijdingen bij projecten (paragraaf 6.9) en tenslotte (paragraaf 6.10) de ramingssystematiek van HSL-Zuid en Betuweroute. Dit hoofdstuk geeft een overzicht van actuele informatie die beknopt wordt beschreven.

6.2 Kostenraming: hoofdfuncties, begripsbepaling en reikwijdte

Hoofdfuncties
Kostenramingen hebben twee belangrijke functies:
1. Beleidsinformatie:
   – ramingen wegen zwaar mee in de afweging van kosten en baten;
   – ramingen zijn de basis en onderbouwing voor het in de meerjaren-ramingen van de begroting te reserveren budget;
   – ramingen zijn vaak de basis voor besluitvorming over een volgende projectfase.
2. Beheersinstrument:
   – ramingen zijn het toetsings- en sturingskader voor contractering, respectievelijk de uitvoering.

Begripsbepaling
Het begrip «raming» laat zich lastig eenduidig definiëren. Dit komt omdat de functie, de hardheid en de berekeningsmethode van «de raming» per projectfase sterk verschillen. Vaak zijn er voor bepaalde projectstadia ook synoniemen voor de raming, zoals indicatie, schatting, begroting (zie tabel 6.1).

Tabel 6.1 Projectfase en kostenramingen

Projectfase	Gebruikte terminologie voor de raming in die fase	Mate van zekerheid
Voorstudie	Indicatie	«Orde van grootte»
Planstudie	Schatting	Grote onzekerheden (meestal: 30% plus of min)
Voorontwerp	Kredietraming; Budgetbegroting	Diverse onzekerheden (meestal: 15 à 20% plus of min)
Bestekontwerp		Diverse onzekerheden (meestal: 10% plus of min)
Uitvoering	Besteksraming; Kredietbegroting	Beperkte onzekerheid (meestal: plus of min 5%)

De basis voor kostenramingen is veelal een referentiebegroting, gebaseerd op eenheidsbedragen die zijn ontleend aan recente marktinformatie. Als marktprijzen zich geleidelijk ontwikkelen, levert dat weinig problemen

op. Onstuimige marktfluctuaties kunnen in de normbedragen moeilijk worden gevolgd.

De tabel illustreert een aantal zaken:

1. «dé raming» bestaat niet
In ieder stadium van het proces wordt de raming gedetailleerder. De functie van de raming verandert in het proces van een «eerste indicatie» tot en met de basis waarop het uiteindelijke budget wordt gefundeerd. In het dagelijks spraakgebruik wordt evenwel onder «de raming» meestal verstaan de raming waarop de besluitvorming is gebaseerd. Dit is dus de raming die ten grondslag ligt aan de start van de uitvoeringsfase. Bedacht dient te worden dat deze raming een momentopname is: er zijn enerzijds veel ramingen aan voorafgegaan en anderzijds wordt deze raming in de uitvoeringsfase gewoonlijk nog verfijnd en vaak ook bijgesteld.

2. betrouwbaarheid raming neemt gaandeweg het project toe
Naarmate een project vordert, neemt de trefzekerheid van de raming toe. Op zichzelf is dit logisch, maar in de praktijk ontstaat nogal eens verwarring door de uiteenlopende (statistische) termen die gebruikt worden om de trefzekerheid, c.q. hardheid van de raming te duiden: ramingsbandbreedte, ramingsmarge, ramingsonzekerheid, ramingsbovengrens, overschrijdingskans, trefkans, etc.

3. uiteenlopende methodieken en begrippenkaders
Er zijn uiteenlopende ramingsmethodieken, ieder met een eigen begrippenkader en eigen definities. Wat dat betreft is tabel 6.1 niet eens volledig. De begrippen uit de tabel zijn ontleend aan vier verschillende systematieken, namelijk van: Rijkswaterstaat, de Nederlandse Spoorwegen, de Dutch Association of Cost Engineers en de CROW (zie paragraaf 6.4).

De tabel illustreert bijvoorbeeld ook dat de termen raming en budget soms synoniem gebruikt worden. Voor rijksprojecten is dit echter een cruciaal verschil (zie par. 6.4).

Waar hier gesproken wordt over de raming is steeds bedoeld de raming van het totale project. Dit is de sommatie van diverse onderliggende ramingen per projectonderdeel. Voor megaprojecten is dit vanzelfsprekend een enorm aantal. Ter illustratie: de kostenraming voor de Betuweroute is opgebouwd uit meer dan 1600 afzonderlijke objecten.

Reikwijdte
Naast bovengenoemde factoren die voor spraakverwarring kunnen zorgen, is het ook van belang dat er helderheid wordt gegeven over de reikwijdte van een raming: welke posten zijn al dan niet meegenomen in een raming? Een raming is namelijk opgebouwd uit diverse onderliggende posten. Ook op dit punt zijn diverse methodieken met eigen benamingen in de literatuur terug te vinden. Zonder volledigheid te suggereren, presenteren wij een indicatie van verschillende ramingen naar reikwijdte:

1. **«kale raming»**: gebaseerd op het sommeren van geschatte prijzen maal geschatte hoeveelheden per projectonderdeel.
2. **«raming bouwkosten»**: kale raming met opslag voor kosten aannemer en aangevuld met de post «diversen» (= opslag voor planonvolledigheden, ofwel een stelpost voor kleine onderdelen die zich alleen laten schatten).
3. **«basisraming»**: bouwkostenraming inclusief een post onvoorzien.

4. **«begrotingsraming»**: basisraming verhoogd met een opslag om de overschrijdingskans te reduceren.

Zo bezien is een raming in feite een «blokkendoos», waarbij een kale raming wordt aangevuld met steeds meer posten. Behalve dat de reikwijdte van een raming afhankelijk is van de vraag welke posten wel of niet zijn meegenomen uit «de blokkendoos», is de reikwijdte ook afhankelijk van de vraag welke zaken er in een post zijn meegenomen. Variabelen in dit kader zijn onder andere:
– inclusief of exclusief BTW;
– inclusief of exclusief inflatie of een andere prijsindex (raming in één prijspeil, of een raming in lopende prijzen);
– inclusief of exclusief financieringskosten;
– inclusief of exclusief toekomstige kosten en baten.

6.3 Eenmalige investeringskosten of «life-cycle»-kosten?

Zogenaamde «life cycle kosten» zijn bij een traditioneel uitgevoerd project vaak geen issue. Daarbij zijn de eenmalige investeringsuitgaven van belang. De raming is gebaseerd op de periode tussen besluitvorming en oplevering van het project. Meer en meer wordt aandacht gevraagd voor de life cycle kosten (en baten) gedurende de economische of technische bestaansduur van een project. Met name bij PPS-projecten wordt in de raming veelal rekening gehouden met toekomstige uitgaven (bijvoorbeeld voor onderhoud). Een dergelijke raming heeft in beginsel betrekking op de economische levensduur van het project. Om kostenramingen met uiteenlopende looptijd (eenmalig versus life-cycle) onderling vergelijkbaar te maken, worden ramingen vaak op basis van een netto-contante waarde berekening herleid tot één bedrag.

Dit ramingstechnische punt heeft recentelijk sterk aan relevantie gewonnen. Zo heeft de Algemene Rekenkamer in haar rapport over nieuwe financiële instrumenten (PPS) ruim aandacht geschonken aan het probleem van de vergelijkbaarheid van PPS-contracten met traditioneel uitgevoerde contracten. Een probleem daarbij is dat de systematiek van de rijksbegroting gebaseerd is op uitgaven en niet op kosten: de rijksbegroting kent een kasstelsel en geen zogenaamd baten-lastenstelsel (zie hoofdstuk 7). Ook heeft de rijksbegroting slechts een beperkte horizon (vijf jaar), terwijl de budgettaire effecten van projecten zich over een veel langere periode uitstrekken.

6.4 Van raming naar begroting

Ramen en budgetteren
Een raming is te zien als de «best guess» van de investeringskosten en eventuele periodekosten na oplevering, gegeven de op dat moment beschikbare informatie. Omdat een raming – in relatie tot de van toepassing zijnde projectfase – altijd een bepaalde mate van onzekerheid kent, moet vervolgens ook altijd de (politieke) afweging gemaakt worden om te komen tot de bepaling van het budget. Ideaaltypisch zouden raming en het daarop te baseren beschikbare budget gelijk kunnen zijn. In een adequate raming is immers al rekening gehouden met onzekerheid (bijvoorbeeld door het opnemen van een post onvoorzien binnen de raming; zie paragraaf 6.6). Echter, in de praktijk is er een verschil tussen ramen en financieren (c.q. het budget voor een project vaststellen).

Budget hoger dan raming?
Redenen om een budget hoger vast te stellen dan de raming kunnen zijn:
1. De wens om de overschrijdingskans te verkleinen (post: «extra onvoorzien»).
2. De wens om op voorhand rekening te houden met aanpassingen buiten de vigerende scope (post «restant»).

In beginsel wordt binnen de systematiek van het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (zie ook hoofdstuk 7) niet gewerkt met dergelijke opslagen op de ramingen. De eerste vorm van een opslag, een post extra onvoorzien, wordt niet geïntroduceerd op grond van de overweging dat het MIT zoveel afzonderlijke projecten bevat dat plussen en minnen bij de verschillende projecten elkaar per saldo opheffen. De tweede vorm van een opslag, een post «restant», blijft achterwege vanwege de schaarste aan middelen en omdat het mogelijkerwijs «de kat op het spek bindt». Op voorhand reserveren van budget voor bijvoorbeeld onvoorziene inpassingseisen of veranderende veiligheidsvoorzieningen kan leiden tot een self-fulfilling prophecy.

Uitgangspunt MIT: 50% overschrijdingskans
Reguliere infrastructuurprojecten in het MIT worden in de begroting opgenomen op basis van de ramingen die gelden voor 50% overschrijdingskans. Omdat voor deze 50%-raming geldt dat de statistische kans op meevallers even groot is als de kans op tegenvallers, kan met dit type raming volstaan worden als er vele projecten deel uitmaken van een programma. Dit is ook de filosofie achter het MIT: alle projecten hebben een even grote kans op plussen en minnen dus per saldo zal het totale MIT-kader toereikend zijn.
Of deze benadering ook voor megaprojecten moet gelden, is steeds een punt van afweging. Megaprojecten kennen immers een eigen dynamiek en een eigen specifiek risicoprofiel. Bovendien geldt dat de financiële omvang van megaprojecten binnen het MIT onevenredig groot is. Een tegenvaller van 5% bij een megaproject laat zich niet zomaar compenseren door een meevaller van 5% bij een kleiner project.

CROW: onderscheid raming en budget van belang
De CROW[14] heeft in 1997 een rapport opgesteld, getiteld: «Wat kost dat?» (CROW-publicatie nr. 137). In deze studie zijn diverse ramingsmethodieken vergeleken en doet de CROW zelf ook aanbevelingen voor een methodiek en begrippenkader. In genoemd rapport signaleert de CROW dat geen enkele methodiek rekening houdt met het verschil tussen budget en raming. Het impliciet gelijkstellen van raming en budget leidt er vaak toe dat ramers de neiging hebben om aan de veilige kant te gaan zitten, omdat ze weten dat er meteen een tekort in het budget ontstaat als de raming wordt overschreden. De CROW is daarom van mening dat er een duidelijk onderscheid moet worden gemaakt in enerzijds ramingsbegrippen en anderzijds financieringsbegrippen. Er is immers ook een verschil in verantwoordelijkheid tussen ramers en besluitvormers (de opdrachtgever). Ramers moeten gegeven de beschikbare informatie de te verwachten kosten inschatten en daarbij transparant zijn over de risico's en onzekerheden. Besluitvormers moeten vervolgens beslissen welk budgettaire risico zij acceptabel achten, gegeven de ramingstechnische risico's.

[14] De CROW is een onafhankelijke stichting die opereert als kenniscentrum voor verkeer, vervoer en infrastructuur. De CROW ontwikkelt bijvoorbeeld standaardcontracten voor de bouwsector en publiceert rapporten over diverse (technische) onderwerpen die relevant zijn voor de bouwsector.

6.5 Omgaan met onzekerheden in ramingen

Inleiding
In de literatuur over ramingen bestaat consensus over het feit dat een raming altijd onzekerheden bevat. Om hieraan tegemoet te komen wordt daar in de raming rekening mee gehouden. Probleem is ook hier weer dat daarvoor diverse methoden zijn ontwikkeld en dat ook de terminologie niet eenduidig is. Dit komt deels ook omdat de bronnen van risico's uiteenlopend kunnen zijn. De CROW onderscheidt in haar publicatie nr. 137 de volgende vier risicobronnen:
1. Beslisonzekerheid (planonzekerheid).
2. Kennisonzekerheid.
3. Meetonzekerheid.
4. Bijzondere gebeurtenissen.

Terzijde zij opgemerkt dat de onzekerheid ten gevolge van marktontwikkelingen door het CROW niet wordt genoemd. De gevolgen voor de raming zijn uiteenlopend en worden op verschillende wijze ondervangen:

ad. 1) Beslisonzekerheid/planonzekerheid
Beslisonzekerheid is de onzekerheid die optreedt, indien binnen een plan(onderdeel) nog verschillende varianten of alternatieven mogelijk zijn. Vooral in een verkenningfase speelt dit type onzekerheid een rol voor de besluitvormers: omdat nog diverse uiteenlopende varianten en alternatieven boven de markt hangen, is het lastig inschatten wat «het project» gaat kosten. Voor de ramer mag dit type onzekerheid echter géén rol spelen, omdat een (deel)raming gebaseerd is op een gegeven programma van eisen, c.q. één alternatief of variant. Uiteraard kan bij een project dat nog bestaat uit ramingen van verschillende varianten of alternatieven, een benadering van de meest waarschijnlijke totaalkosten worden opgesteld door een waarschijnlijkheidskans te koppelen aan ieder alternatief of iedere variant.

ad. 2) Kennisonzekerheid
Kennisonzekerheid is de onzekerheid die voortvloeit uit het niet (kunnen) hebben van volledige informatie (bijvoorbeeld een beperkt aantal bodemmonsters dat inzicht geeft in de bodemgesteldheid of onvoldoende kennis over mogelijke archeologische vondsten). Vaak wordt voor dergelijke «witte vlekken» een opslag op de raming gehanteerd.

ad. 3) Meetonzekerheid
Meetonzekerheid is de onzekerheid die optreedt bij het moeten inschatten van hoeveelheden (bijvoorbeeld aantal kubieke meters zand, hoeveelheden beton, aantallen manuren, etc.). Uitgangspunt voor de raming is vaak de meest waarschijnlijk geachte uitkomst (mediaan), maar door de normale fluctuaties die bij dit type ramingsposten onvermijdelijk zijn, zal altijd een zekere spreiding in uitkomsten optreden.
Meetonzekerheden en sommige kennisonzekerheden zijn in de raming niet te ondervangen, anders dan inzichtelijk te maken hoe de spreiding van uitkomsten is in deze fase van de raming. Dit kan geschieden op deterministische wijze (er wordt op basis van ervaringsgegevens een zekere onnauwkeurigheidsmarge gekozen) of op statistische wijze (de spreidingen per onderdeel worden gesommeerd tot een eindspreiding van het totaalbedrag). Deze spreiding wordt aangeduid als «marge». Omdat de marge zowel plus al min kan zijn, kent een raming een zekere bandbreedte. Naarmate een project vordert, worden de kennis- en

meetonzekerheden kleiner en neemt de marge, en dus ook bandbreedte, van de raming af.

ad. 4) Bijzondere gebeurtenissen
Tot slot zijn er vele onzekerheden die niet voorzienbaar zijn en/of een dusdanige kleine kans van optreden kennen, dat het niet zinvol is hier per afzonderlijk geval in de raming rekening mee te houden. Echter, omdat er sprake is van een grote hoeveelheid onvoorziene gebeurtenissen (weliswaar ieder met een kleine kans van optreden), zullen er altijd wel enkele onvoorziene gebeurtenissen zich daadwerkelijk manifesteren. Om het effect van dergelijke risico's toch adequaat in de raming te verdisconteren, wordt vaak een post «onvoorzien» binnen de raming opgenomen. De post onvoorzien wordt veelal gebaseerd op een percentage van de totale raming en is gebaseerd op ervaringsgegevens. Niettemin zou de onderbouwing van (een deel van) de post onvoorzien ook gebaseerd kunnen zijn op een risicoanalyse. Dit laatste wordt meer en meer bepleit, bijvoorbeeld door de Algemene Rekenkamer.

6.6 Post onvoorzien

De «post onvoorzien» is een post waarover in de praktijk soms onduidelijkheid ontstaat, zoals in het politieke debat over de Betuweroute en de HSL-Zuid. Door het ministerie van Verkeer en Waterstaat wordt de post onvoorzien expliciet «uitvoeringsonvoorzien» genoemd. Dit om aan te duiden dat het hier gaat om onvoorzienbare zaken die zich manifesteren bij de uitvoering van het project, zoals meer-/minderwerk, hoeveelheidsverschillen met bestek en overschrijding van stelposten. In deze optiek is de post «onvoorzien» niet bedoeld voor wijzigingen in de scope van het project of onverwachte gebeurtenissen. Niettemin zijn bij zowel de Betuweroute als de HSL-Zuid allerhande zaken uit de post «onvoorzien» gedekt (zoals tegenvallende prijscompensatie en aanbestedingstegenvallers) die volgens geen enkel van de gangbare ramingssystematieken ten laste behoren te komen van de post «onvoorzien».

Ten aanzien van de post onvoorzien worden in publicaties en onderzoeken onder meer de volgende suggesties aangetroffen:
1. bij aanvang van een project duidelijk uiteen te zetten wat de omvang van de post onvoorzien is en op basis van welke veronderstelling deze is geraamd;
2. duidelijk uiteenzetten wat de «spelregels» zijn voor onttrekking van middelen aan de post onvoorzien;
3. in de uitvoeringsfase helder verantwoorden waarvoor de post onvoorzien feitelijk is aangewend.

Tot slot kan nog worden opgemerkt dat het inschatting van onzekerheden en het werken met opslagpercentages hiervoor binnen de raming, een zekere mate van subjectiviteit kent. Ramen is en blijft mensenwerk. Veelzeggend is dat de minister in deelrapport 21 van de HSL-nota op dit punt stelt: *«Los van de te hanteren opslagpercentages dient te worden bedacht dat het eindbedrag van een schatting van de bouwkosten per definitie (onderstreping RN) niet hetzelfde zal zijn wanneer eenzelfde project door verschillende kostendeskundigen onafhankelijk van elkaar wordt begroot.»* (HSL-deelrapport 21, p. 17).

6.7 Bestaande kaders

PRI en CROW
Op basis van de voorgaande paragrafen kan gesteld worden dat er niet één kader is voor het opstellen van ramingen. Voor grote infrastructuurprojecten lijken thans met name twee kaders relevant:
– de PRI-systematiek: een door Rijkswaterstaat ontwikkelde methode en bijbehorend begrippenkader;
– de CROW-systematiek: het door de CROW in 1997 ontwikkelde (en inmiddels geactualiseerde) begrippenkader dat min of meer de standaard is in de GWW-sector.

Tussen beide kaders zien we overigens qua systematiek geen grote principiële verschillen. Wel zijn er verschillen in het onderliggende begrippenkader, die te maken hebben met verschillen in de wijze waarop bepaalde onzekerheden worden toegerekend. Overwogen zou kunnen worden om beide methodieken tot één kader te integreren.

PRI-systematiek
De aanleiding voor het ontwikkelen van een uniforme ramingssystematiek voor overheidsprojecten vormen overschrijdingen op (grote) projecten eind jaren '80. Ter illustratie: de ramingsoverschrijdingen van de wegenprogramma's van het Bereikbaarheidsplan Randstad nemen tussen december 1998 en oktober 1999 toe met 1 miljard gulden, ofwel een kostenstijging van circa 15% binnen een jaar. Na forse kritiek hierop vanuit de Tweede Kamer, zegt de minister van Verkeer en Waterstaat toe een onderzoek te zullen verrichten naar de oorzaken hiervan. Dit leidt onder meer tot het «Project Ramingen Infrastructuur» (PRI). Dat resulteert vervolgens in 1995 in de definitieve vaststelling van de zogenaamde «PRI-systematiek», die tot op heden nog steeds het uitgangspunt is voor de door Rijkswaterstaat op te stellen ramingen.
De PRI-systematiek is in de loop der jaren verder aangepast en verfijnd. De systematiek is gedocumenteerd in de zogenaamde «PRI-klapper». Hoewel dit een technische handleiding is voor intern gebruik binnen Verkeer en Waterstaat (en daarom ook nooit aan de Kamer gestuurd), vormt het een belangrijk kader als het gaat om de wijze waarop de meeste door het Rijk gefinancierde infrastructuurprojecten worden geraamd.

CROW-systematiek
In CROW-publicatie nr. 137 is een uniforme standaardsystematiek voor kostenramingen in de GWW-sector beschreven. Bijlage II van deze publicatie heet «Eisen waaraan kostenramingen moeten voldoen». Deze bijlage kan beschouwd worden als bestaand kader voor kostenramingen. In essentie is het kader simpel. Er zijn namelijk twee hoofdeisen waaraan een raming moet voldoen:
1. Een raming moet een zo goed mogelijke prognose geven van de uiteindelijke investeringskosten van het project en de samenstellende onderdelen. De projectscope die op dat moment bekend is, vormt daarbij het uitgangspunt.
2. Ramingen moeten onderling vergelijkbaar zijn, niet alleen in de tijd gezien, maar ook voor verschillende alternatieven van het ontwerp en per deelraming.

Hiervan worden vervolgens subeisen afgeleid die concreter zijn, zoals de eis dat er een verschillennotitie moet worden opgesteld om de wijzigingen tussen twee opeenvolgende ramingen te duiden. Hierbij zij aangetekend dat dit kader niet opgesteld is voor rijksprojecten, maar voor de hele GWW-sector en dat het ook niet bindend is.

6.8 Verklaringen voor ramingsoverschrijdingen

De ervaring leert dat in de praktijk in ieder stadium van een project er afwijkingen optreden ten opzichte van de raming. Meestal gaat het daarbij om overschrijdingen en is er de noodzaak tot opwaartse bijstelling van de raming. In de literatuur zijn tal van factoren en verklaringen hiervoor gegeven (zie ook hoofdstuk 5).
De volgende categorieën van kostenverhogende invloeden keren daarbij steeds weer terug:
– invloed van algemene of specifieke inflatie;
– scope-wijzigingen;
– veranderingen in wet- en regelgeving;
– vergeten of onderschatte kostenposten (ofwel: kwaliteit van de raming);
– marktontwikkelingen.

In het traject van ruwe raming tot de uiteindelijk betaalde prijs kunnen drie stadia onderscheiden worden: ontwerpfase, aanbestedingsfase en uitvoeringsfase. In al deze stadia kan de raming muteren en zijn uiteenlopende beheersmaatregelen denkbaar. Tabel 6.2 presenteert een overzicht op hoofdlijnen.

Tabel 6.2 Projectfase, ramingsmutaties en beheersmaatregelen

Projectfase	Ramingsmutaties	Mogelijke oorzaken ramingsverschil*	Mogelijke beheers-maatregelen
Ontwerpfase	Van ruwe raming naar definitieve raming	Voortschrijdend inzicht	• Verbetering ramings-methodiek. • Kostenexperts inschakelen • Scope aanpassen
Aanbestedings-fase	Van definitieve raming naar aanneemsom	Marktsituatie	• Ontwerp versoberen • Risico's overdragen
Uitvoerings-fase	Van aanneemsom naar uiteindelijk betaalde prijs	Meerwerk; tegenval-lers bij de uitvoering; strengere normering dan verwacht	• Post onvoorzien • Efficiencymaatregelen. • Normen nuanceren.

* Oorzaken van ramingstegenvallers naast de in paragraaf 6.5 al genoemde vier factoren die in iedere fase van toepassing zijn

6.9 Analyses van ramingsoverschrijdingen bij projecten van het ministerie van Verkeer en Waterstaat

Inleiding
Behalve de literatuur over kostenramingen in het algemeen, zijn er in het verleden ook analyses uitgevoerd naar de ramingsmethodiek specifiek bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat of bij bepaalde projecten. Enkele relevante bevindingen worden in de volgende paragrafen gepresenteerd.

«Een Raamwerk voor Ramingen» (1991)
In dit rapport, dat is opgesteld door Rijkswaterstaat samen met adviesbureau IME consult, wordt onder meer geconcludeerd:
«Uit het onderzoek komt Rijkswaterstaat primair als een technische dienst naar voren, die zich richt op de levering van kwalitatief hoogwaardige producten. Inherent aan een organisatie met een technische oriëntatie is vaak een onderwaardering van financiële, administratieve en procedurele aangelegenheden. Dit verschijnsel doet zich ook bij Rijkswaterstaat voor, ondanks eerdere onderzoeken (Algemene Rekenkamer, FBV) en acties

(KRAP, Initiële planning) om deze bedrijfscultuur te wijzigen. Hierin liggen de belangrijkste oorzaken voor de ramingproblematiek.»

In datzelfde rapport wordt onder meer de volgende aanbeveling gedaan: *«Het instellen van een Adviesgroep voor projecttoetsing met als taak het beoordelen van programma's van eisen, ontwerpen en ramingen op volledigheid, kwaliteit en soberheid. De Adviesgroep dient te worden samengesteld uit vertegenwoordigers met erkende deskundigheid op het gebied van ontwerpen, ramen, onderhoud en projectbeheersing. Bij projecten boven de 50 miljoen gulden is inschakeling van de Adviesgroep voor projecttoetsing verplicht».*

«Meezitten en Tegenlopen» (1994)
De ondertitel van dit rapport uit 1994 luidt: *«Een onderzoek naar de kwaliteit van de plannings- en ramingscijfers in het MIT»*. Het betreft een uitvoerige audit van het toenmalige MIT, uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Verkeer en Waterstaat door diverse deskundigen[15]. Enkele bevindingen en conclusies:

- *Van de in het kader van deze audit onderzochte 46 projecten zijn er 20 waarvan de kostenraming naar boven bijgesteld zal moeten worden. Verwacht mag worden dat tenminste 1,4 miljard gulden (10 procent) meer nodig is. (p. 49);*
- *Bijna de helft van de projecten heeft een planning die door de projectleiders haalbaar wordt geacht. Van de overige projecten is de planning ambitieus en in enkele gevallen zelfs onhaalbaar. (p. 49);*
- *Overigens blijken te lage ramingen tot op heden niet echt een probleem te geven, omdat er – als gevolg van de vele vertragingen – altijd wel extra geld beschikbaar was. (p. 50);*
- *Veel Rijkswaterstaat projectleiders zijn niet op de hoogte van de wijze waarop hun cijfers in het MIT komen. Zij zien het programmaniveau als black box waar onnavolgbare dingen gebeuren; er is blijkbaar weinig communicatie over de kwaliteit van de ramingen en planningen en over de toewijzing van het budget in de tijd. (p. 50).*

Enkele aanbevelingen uit het rapport:

- *Op gezette tijden dienen de ervaringen met de ramingsmethodiek bij Rijkswaterstaat, NS en gemeenten uitgewisseld te worden. (p. 52);*
- *Projectleiders die hun planning en ramingen zorgvuldig opbouwen en communiceren, dienen beloond te worden met meer vertrouwen en grotere vrijheid. (p. 52);*
- *Alle investeringsbedragen in het MIT dienen op hele miljoenen (en grote bedragen op vijf miljoen) te worden afgerond. Er mag bij het parlement geen misverstand zijn over de functie en relatieve betekenis van het MIT als momentopname in een lastig te beheersen complex van parallelle onderhandelingsprocessen. (p. 53).*

«Kostenontwikkeling infrastructuurprojecten» (1998)
Dit stuk uit 1998 is een binnen het ministerie van Verkeer en Waterstaat opgestelde discussienota. Het is een verslag van de bevindingen van een interne werkgroep bestaande uit vertegenwoordigers van Rijkswaterstaat, de directoraten-generaal Goederenvervoer en Personenvervoer en de directie FEZ. De werkgroep wordt meestal kortweg aangeduid als «Werkgroep Blom».

Hoofdconclusie van het rapport is dat scopewijzigingen en inpassingseisen de belangrijkste oorzaken voor kostenstijgingen zijn. De werkgroep

[15] Dr. Ir. T Goemans (KPMG Consulting), drs. J. J. Schwarz (TNO), prof. ing. W. Zegveld (VU Amsterdam), drs. J. T. B. Broer, drs. P. Verhoogt en drs. R. Zelle (KPMG BEA).

vindt het opmerkelijk dat er na het tracébesluit nog veel scopewijzigingen plaatsvinden.
Eén van de aanbevelingen is dan ook om voortaan met taakstellende budgetten te gaan werken na het tracébesluit.

6.10 Ramingssystematiek bij de projecten HSL-Zuid en Betuweroute

Inleiding
Bij de projecten Betuweroute en HSL-Zuid is verschillend omgegaan met het aspect kostenraming. Dit komt ook in de procesbeschrijvingen van Betuweroute en HSL-Zuid aan de orde. Hier wordt in hoofdlijnen geschetst hoe de kostenraming ten behoeve van de vaststelling van de PKB bij deze twee projecten is opgesteld. Dit mede aan de hand van wat de Algemene Rekenkamer hierover gezegd heeft.

Ramingssystematiek HSL-Zuid
Bij de HSL-Zuid is de bij de PKB behorende initiële projectraming systematisch opgezet. De systematiek is uitvoerig gedocumenteerd en toegelicht en vooraf aan de Tweede Kamer gepresenteerd. Hiervoor is een apart deelrapport opgesteld (deelrapport 21 Kostenramingen, zijnde één van de 23 deelrapporten die deel uit maakten van de in 1994 uitgebrachte «Nieuwe HSL-nota»). De in dit deelrapport gepresenteerde raming is gebaseerd op drie uitgangspunten:

1. Herkenbaarheid van de methodiek
Er wordt aangehaakt bij de bestaande PRI-systematiek; de systematiek wordt uitvoerig uitgelegd en verschillen met andere ramingsmethoden worden inzichtelijk gemaakt.

2. Inzichtelijkheid van de methodiek
De gebruikte ramingsbegrippen zijn eenduidig gedefinieerd.

3. Herkenbaarheid van de inhoud
De uitwerking van de diverse projectonderdelen is gebaseerd op het voorlopig Programma van Eisen (PvE); bedragen zijn te herleiden tot onderliggende (schets) ontwerpen.

De raming van de HSL-Zuid is in essentie gebaseerd op de PRI-systematiek, die op het moment van het verschijnen van het deelrapport weliswaar nog in ontwikkeling was, maar al wel in hoofdlijnen was uitgewerkt.

In het deelrapport 21 wordt expliciet ingegaan op de mogelijkheid om het budget te baseren op de basisraming, verhoogd met een post «extra onvoorzien». Hierdoor zou de overschrijdingskans gereduceerd worden van 50% naar 16% (zie ook paragraaf 6.4). Hiertoe is niet besloten.

Ramingssystematiek Betuweroute
Bij de Betuweroute is de gehanteerde ramingssystematiek minder transparant dan bij de HSL-Zuid. Aanvankelijk is er zelfs geen gedocumenteerde ramingssystematiek. Pas in 1995 is deze beschreven in een handleiding, de «Methodiek Kostenraming Betuweroute». De Algemene Rekenkamer merkt hierover, in haar rapport «Aanleg Betuweroute, Projectbeheersing en financiering», het volgende op:
«In feite was deze handleiding een vaststelling achteraf van de in de

praktijk gegroeide werkwijze; op het moment van verschijnen werd al meer dan vier jaar aan kostenramingen voor de Betuweroute gewerkt» (p. 14).

Ten aanzien van de drie uitgangspunten die voor de minister het uitgangspunt vormen voor de raming van de HSL-Zuid, is ten tijde van de Betuweroute de situatie nog vrijwel het tegenovergestelde:

1. Herkenbaarheid van de methodiek
De gekozen ramingssystematiek wijkt af van de binnen het ministerie van Verkeer en Waterstaat gebruikelijke PRI-systematiek. De gehanteerde ramingssystematiek is niet aan de Tweede Kamer gemeld en pas naderhand (in 1995) beschreven.

2. Inzichtelijkheid van de methodiek
Op dit punt trekt de Algemene Rekenkamer in het rapport «Aanleg Betuweroute, Projectbeheersing en financiering», de volgende conclusie: *«De onheldere definiëring en toepassing van ramingsbegrippen doet afbreuk aan de gewenste transparantie van de raming»* (p. 17).

3. Herkenbaarheid van de inhoud
Een Programma van Eisen (PvE) voor de Betuweroute komt laat tot stand en ontbreekt nog bij deel 1 van de PKB. Dit probleem bemoeilijkt het ontwerpproces, de projectbeheersing en het opstellen van adequate ramingen.

6.11 Literatuur

Algemene Rekenkamer (2002), Aanleg Betuweroute, Projectbeheersing en financiering, Den Haag (Algemene Rekenkamer). TK, 2001–2002, 28 070 nr. 2.

Commissie-Blom (1994), Meezitten en Tegenlopen: Kostenontwikkeling infrastructuurprojecten, Den Haag (Ministerie van Verkeer en Waterstaat).

CROW (1997), Wat kost dat? CROW-publicatie nr. 137, Veenendaal (CROW).

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2004), MIT/SNIP-projectenboek 2005, Den Haag (Ministerie van Verkeer en Waterstaat).

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1994), HSL-nota, deelrapport 21, Kostenramingen, Den Haag (Ministerie van Verkeer en Waterstaat). TK, 1993–1994, 22 026.

Rijkswaterstaat (1995), Project Ramingen Infrastructuur, Den Haag (Ministerie van Verkeer en Waterstaat).

Rijkswaterstaat en IME consult (1991), Een Raamwerk voor Ramingen, Den Haag (Ministerie van Verkeer en Waterstaat).

7. BUDGETTAIRE INPASSING VAN GROTE INFRASTRUCTUUR-PROJECTEN

auteurs: drs. Dylan Koenders RC en drs. Rolf A. Noordsij

7.1 Inleiding

De *rijksbegroting* vormt het centrale kader waarbinnen regering en parlement tot de afweging komen welke infrastructuurprojecten, op welk moment en tegen welke kosten zullen worden uitgevoerd. Infrastructuurprojecten kennen qua raming van kosten en tijd vaak een eigen dynamiek en wijken op enkele punten af van reguliere uitgaven op de rijksbegroting. Om die reden worden infrastructuuruitgaven bekostigd uit een fonds (het *Infrastructuurfonds*). Hierop gaan we in paragraaf 7.2 in. De rijksbegroting is gebaseerd op het kasstelsel. Een alternatief is het baten-lastenstelsel. In paragraaf 7.3 plaatsen we beide benaderingen naast elkaar. Ter facilitering van het reguliere begrotingsproces is een onderliggend kader ontwikkeld, specifiek gericht op besluitvorming inzake infrastructuurprojecten; het zogenaamde «*MIT spelregelkader*», waarbij MIT staat voor Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport. Het MIT spelregelkader wordt besproken in paragraaf 7.4. Aan de vaststelling van het MIT gaat sinds 1995 in feite een afweging vooraf waarbij de Interdepartementale Commissie Economische Structuurversterking (ICES), bestaande uit de secretarissen-generaal van de investeringsdepartementen, een centrale rol speelt. Het gaat daarbij primair om de aanwending van het Fonds Economische Structuurversterking (FES) dat in 1995 is ingesteld als opvolger van het Aardgasbatenfonds. Op de ICES en het FES gaat hoofdstuk 12 in de ICES-beoordelingsprocedure wordt in hoofdstuk 3 besproken.
In de slotparagraaf 7.5 besteden we aandacht aan de tijdsplanning van (grote) infrastructuurprojecten. Dit hoofdstuk presenteert een beschrijving, gebaseert op actuele informatie.

7.2 Rijksbegroting en Infrastructuurfonds

Inleiding
Infrastructuurprojecten worden budgettair verantwoord op de begroting van het Infrastructuurfonds (hoofdstuk A van de Rijksbegroting) en maken deel uit van het zogenaamde MIT.

Fondsconstructie voor infrastructuurprojecten
Omdat het patroon van de feitelijke uitgaven (kasritme) van infrastructuurprojecten soms lastig te ramen is, kunnen in een begrotingsjaar per saldo soms tijdelijke tekorten of overschotten in de kas ontstaan. Om deze fluctuaties op te kunnen vangen is ervoor gekozen voor infrastructuurprojecten een begrotingsfonds te vormen, het Infrastructuurfonds. In tegenstelling tot een gewone departementale begroting, mag op een begrotingsfonds een eventueel saldo op de begroting in enig jaar, ten gunste of ten laste worden gebracht van de begroting van het volgende jaar.

Voeding van het Infrastructuurfonds
Voor het begrotingsjaar 2005 worden de inkomsten van het Infrastructuurfonds geraamd op 5,7 miljard euro. De inkomsten van het fonds bestaan vooral uit bijdragen vanuit de begroting van Verkeer en Waterstaat en het Fonds Economische Structuurversterking (FES).[16] Deze laatste voedingsbron is ook een fonds op de rijksbegroting, dat bedoeld is ter verdeling van de middelen die de Staat onder meer ontvangt uit hoofde van

[16] Naast algemene ontvangsten (van bijvoorbeeld decentrale overheden en de EU) wordt in 2005 € 4,1 mrd. ontvangen uit de begroting van Verkeer en Waterstaat en € 1,4 mrd. uit de begroting van het FES.

aardgasbaten en de verkoop van staatsdeelnemingen. Dit fonds financiert ook investeringen in stedelijke vernieuwing, milieu, groen en kennis Door infrastructuuruitgaven ook voor een belangrijk deel te bekostigen uit FES-middelen en ze niet op een gewone «vakbegroting» te verantwoorden, is ook beoogd dit type uitgaven minder vatbaar te maken voor ombuigingsmaatregelen op de rijksbegroting. De voeding van het FES kan echter ook fluctueren. De FES-inkomsten zijn immers afhankelijk van de opbrengsten van verkoop van staatsdeelnemingen (privatiseringen), opbrengsten van veilingen (bijvoorbeeld UMTS) en opbrengsten van aardgas (en daarmee zijn de inkomsten afhankelijk van de olieprijs en de dollarkoers). Omdat de FES-voeding kan fluctueren, ontstaat er soms meer ruimte voor de publieke financiering van (nieuwe) projecten of ruimte om tegenvallers bij projecten op te vangen. Zo is een deel van ongedekte meerkosten van de HSL-Zuid in 1996 uiteindelijk gefinancierd in de begroting 1998 uit de ruimte die in het FES ontstond.[17] Maar andersom is uiteraard ook mogelijk. Door tegenvallers in het FES kunnen voorgenomen investeringsprogramma's onder druk komen te staan. Zo ontstond in de Miljoenennota 2002[18] een gat van vele honderden miljoenen in de meerjarenraming van het FES, doordat door koersdalingen de verwachte opbrengst voor de Staat uit de voorgenomen verkoop van KPN-aandelen fors afnam.

Indeling Infrastructuurfonds
De uitgaven van het fonds zijn geclusterd in begrotingsartikelen op basis van een categoriale indeling (rijkswegen, railwegen, waterkeren, etc.). Voor «megaprojecten» zijn er echter afzonderlijke begrotingsartikelen. Op artikel 03.02 van het Infrastructuurfonds worden de middelen voor de Betuweroute geraamd en op artikel 03.03 de middelen voor hogesnelheidslijnen.[19] Welk criterium de minister hanteert, om iets als megaproject te bestempelen en er een apart artikel op het Infrastructuurfonds voor te creëren, is niet helder. Voor bijvoorbeeld de Zuiderzeelijn is dat wel gebeurd, voor Ruimte voor de Rivier (een door de Tweede Kamer aangewezen groot project waarvoor het PKB-traject wordt gevolgd) bijvoorbeeld niet.

Autorisatie
De Tweede Kamer autoriseert jaarlijks de begroting op het niveau van begrotingsartikelen. Dit impliceert dat het budget voor de megaprojecten rechtstreeks onder het budgetrecht van de Tweede Kamer valt. Bij iedere (suppletore) begrotingswet die wordt ingediend autoriseert de Tweede Kamer de minister voor het doen van uitgaven en het aangaan van verplichtingen voor het desbetreffende begrotingsjaar. Bedacht dient te worden dat het budgetrecht uitsluitend van toepassing is op één begrotingsjaar. Het is daarmee een krachtig instrument: zonder autorisatie voor het aangaan van verplichtingen en het doen van uitgaven, kan de minister een project niet uitvoeren. Juist in het geval van infrastructuurprojecten brengt dit ook een handicap met zich: de Tweede Kamer autoriseert niet in één keer het totale budget van een project, maar autoriseert ieder jaar afzonderlijk de uitgaven en verplichtingen van het project in dat jaar.

Ter illustratie: Met ingang van de begroting 2004 is op het Infrastructuurfonds, onder het hoofdbeleidsterrein 03 «Megaprojecten» een nieuw begrotingsartikel toegevoegd, getiteld «03.06 Zuiderzeelijn». In de begroting 2005 staat in de toelichting op dit artikel: «Het rijk heeft voor de realisatie voor een snelle verbinding met het Noorden € 2,73 mrd. gereserveerd.» De Tweede Kamer kan dit bedrag thans niet autoriseren,

[17] Begroting Infrastructuurfonds voor het jaar 1998, TK 1997–1998, 25 600 A, nr. 2; p. 9.
[18] «Nota over de toestand van 's Rijks Financiën 2002», TK 2001–2002, nr. 1; p. 281.
[19] De uitgaven voor het project HSL-Zuid worden dus niet op een afzonderlijk begrotingsartikel gepresenteerd, maar samen met de uitgaven voor het project HSL-Oost verantwoord. Binnen het begrotingsartikel «03.03 Hogesnelheidslijn» worden de uitgaven voor de HSL-Zuid op drie zogenaamde artikelonderdelen verantwoord (te weten: 03.03.01 HSL-Zuid, 03.03.03 HSL-Zuid railwegen en 03.03.04 HSL-Zuid hoofdwegen.)

maar ook niet verhogen of verlagen (amenderen). Dat is pas bij de vaststelling van de begroting 2008, de begroting 2009, etc. aan de orde.

Budgetrecht niet het enige instrument
Bij het voorgaande kan worden aangetekend dat het budgetrecht – ofwel het recht van de Tweede Kamer om jaarlijks de minister te autoriseren tot het doen van uitgaven en het aangaan van verplichtingen – niet het enige instrument is van de Tweede Kamer. De behandeling van het MIT door de Tweede Kamer is het moment van besluitvorming over de ramingen van infrastructuurprojecten op het aspect planning en geld. Tijdens die behandeling kan de Tweede Kamer door middel van andere instrumenten, zoals moties, invloed uitoefenen op de geraamde planning en budgettering van infrastructuurprojecten voor de komende tien jaar.

Ter illustratie: Bij de Financiële Beschouwingen van de rijksbegroting 2003 nam de Tweede Kamer een motie aan die gericht was op aanpassing van de meerjarencijfers van onder andere de Hanzelijn en de A2-tunnel bij Maastricht[20]. In feite was dit een amendement gericht op beïnvloeding van de meerjarenramingen van infrastructuuruitgaven in de vorm van een motie.

7.3 Baten-lastenstelsel in plaats van kasstelsel?

Kasstelsel versus baten-lastenstelsel
Thans wordt het zogenaamde geïntegreerd kas- en verplichtingenstelsel bij de rijksoverheid gehanteerd (GVKS). Naast de kasuitgaven (moment van feitelijke betalingen) worden ook de verplichtingen (moment dat minister juridisch een verplichting aangaat) geadministreerd. De Tweede Kamer autoriseert jaarlijks zowel een maximum kasbudget als een jaarlijks maximum verplichtingenbudget per begrotingsartikel.

Voorbeeld ter illustratie van deze begrippen
Uitgangspunt: de aanleg van een tunnel, met een levensduur van 30 jaar die € 150 mln. kost. Het contract voor deze tunnel wordt in één keer gesloten, de tunnel wordt in drie jaar aangelegd en in drie gelijke delen betaald.

Kasstelsel: In het kasstelsel staan nu de betalingen van drie maal € 50 mln. centraal. In drie opeenvolgende begrotingen zal een bedrag van € 50 mln. worden opgenomen ter autorisatie door de Tweede Kamer. Belangrijk in de afweging is dus de aanwezigheid van budgettaire ruimte van steeds € 50 mln. (onder de zogenaamde ijklijnen) in die drie jaren.

BLS: In het BLS daarentegen wordt 30 jaar lang € 5 mln. per jaar toegerekend en in de begroting opgenomen. Centraal staat dus de vraag of er ruimte is om 5 mln. euro in de kostenbegroting in te passen. Wanneer de feitelijke betalingen plaatsvinden is hierbij een afgeleid vraagstuk.

Verplichtingen: In de verplichtingenadministratie (die in beide stelsel aanvullend gehanteerd wordt respectievelijk kan worden) wordt de verplichting voor de contractering van dit werk geboekt. In één begroting wordt dus in één keer € 150 mln verplichtingen opgenomen en ter autorisatie aan de Tweede Kamer. In dit voorbeeld is het moment van contractering leidend.
Pas als de minister geautoriseerd is de verplichting aan te gaan, kunnen vervolgens de daaruit voortvloeiende uitgavenbedragen respectievelijk kostenbedragen in de begroting worden opgenomen. Langs de weg van de verplichtingenautorisatie heeft de Tweede Kamer dus een belangrijk instrument in handen, hoewel in de praktijk zelden een amendement op een begroting wordt ingediend waarin uitsluitend de verplichtingenraming in de begroting wordt verhoogd of verlaagd.

[20] Motie De Nerée tot Babberich c.s., TK 2002–2003, 28 600, nr. 49.

Een alternatief model is het baten-lastenstelsel (BLS). De kern van het verschil tussen beide stelsels is dat bij een kasstelsel, de naam zegt het al, de kaspositie centraal staat, terwijl het bij het BLS om kosten en vermogen gaat. In het kasstelsel wordt een investering ten laste gebracht van het jaar waarin de investering feitelijk wordt betaald, ofwel het moment van de uitgave. Bij het BLS wordt een investering daarentegen toegerekend aan de periode van gebruik.

Voor- en nadelen van het BLS
Aan het BLS zijn voor- en nadelen verbonden. Zonder hierin volledig te kunnen zijn, geven mij het volgende overzicht.
Als voordeel van het BLS wordt genoemd:
- het kostenbewustzijn wordt vergroot;
- er kan een betere afweging tussen investeringen en consumptieve uitgaven (ook wanneer omgebogen moet worden op de begroting) plaatsvinden;
- bedrijfsleven, provincies, gemeenten (en wellicht straks EU) werken ook met een BLS.

Als nadeel van het BLS wordt genoemd:
- Het onderscheid tussen kosten en uitgaven is voor veel posten op de rijksbegroting niet relevant. Voor de meeste departementen geldt dat het merendeel van hun verplichtingen nog in hetzelfde begrotingsjaar tot uitgaven leiden (zoals bijvoorbeeld salarissen). Het zijn zogeheten consumptieve uitgaven.
- Budgettaire beheersbaarheid. Voor het kabinet blijft «de kas» van groot belang vanwege het voldoen aan het EMU-saldo (in het voorbeeld: de driemaal € 50 miljoen feitelijke uitgaven belasten in die jaren wel het EMU-saldo). In het BLS is het lastiger om harde budgetnormen te hanteren dan in een kasstelsel.
- Het BLS is complexer dan het kasstelsel. Het is kostbaar om hierop over te schakelen, het vereist meer financiële expertise en mankracht en voor veel departementen zullen de administratieve lasten toenemen.
- Er zijn diverse «technische» vraagstukken. Zo is er discussie (geweest) over bijvoorbeeld te hanteren afschrijvingstermijnen, de definitie van een «investering» en de waardering van activa.[21]

Het geheel overziend kan worden vastgesteld dat het bestaande GVKS een eenvoudiger stelsel is om te administreren. Daarnaast sluit het aan op de politieke wens om op het EMU-saldo te sturen.

Het BLS is ingewikkelder, heeft diverse discussiepunten, maar geeft ook meer inzicht in de werkelijke kosten. Om die reden zag het kabinet ten tijde van de Miljoenennota 2001 het BLS ook nog als logisch vervolg van het VBTB-proces[22], waarbij steeds drie «W-vragen» centraal staan: Wat willen we bereiken?; Wat gaan we daarvoor doen?; Wat gaat het kosten?. De derde W-vraag van VBTB luidt dus «Wat gaat het kosten». Met andere woorden: een goede VBTB-begroting vereist een boekhoudkundig systeem waarbij kosten aan producten kunnen worden toegerekend. Een dergelijke toerekening wordt door het BLS minder of meer automatisch afgedwongen. Bij het kasstelsel ontbreekt deze prikkel.

Overigens zijn er veel uitvoerende diensten binnen de rijksoverheid die al werken met het baten-lastenstelsel. Dit zijn de zogenaamde baten-lastendiensten, die meestal aangeduid worden als «agentschappen». Met de

[21] Dit lijken technische kwesties, maar er gaat een wereld achter schuil: Is onderwijs een investering? Gaat een tunnel 30, 50 of 100 jaar mee? (voor de uitgaven maakt dat niet uit, maar voor de kosten die in het BLS centraal staan, is het cruciaal). Wat zijn de rentelasten (capital charge) van de bestaande natuurterreinen die in het BLS aan de LNV-begroting toegerekend zullen worden?
[22] VBTB staat voor «Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording», een proces waarbij de rijksbegroting de afgelopen jaren is getransformeerd van een technisch georiënteerde outputbegroting, naar een meer beleidsinhoudelijk georiënteerde prestatiebegroting.

instelling van steeds meer agentschappen de laatste jaren, is het kostenbewustzijn op uitvoerend niveau binnen de rijksdienst al gestimuleerd.

Met name voor investeringsbeslissingen geeft het BLS van nature meer inzicht in de gevolgen op middellange en lange termijn. Het sluit aan op de politieke wens meer bedrijfsmatig te werken, maar bevat ook elementen die voor de rijksoverheid wellicht minder relevant zijn dan voor het bedrijfsleven.

Geconcludeerd kan worden dat beide stelsels, GKVS en BLS, nadelen kennen, die echter ook (deels) te ondervangen zijn. Aan beide stelsel zitten ook evidente voordelen. Dit is wellicht de verklaring voor het feit dat de afgelopen jaren de discussie over het voor de rijksoverheid te hanteren stelsel al lang loopt en nog steeds niet beslecht is.

Wel of geen BLS?
Om aan te geven hoe kabinet en Tweede Kamer worstelen met de vraag naar het meest wenselijke stelsel noemen wij een aantal relevante wapenfeiten uit deze zoektocht:

- In de Miljoenennota 2001 neemt het kabinet het principebesluit dat het baten-lastenstelsel rijksbreed zal worden ingevoerd.
- Op 23 november 2000 vindt een Algemeen Overleg plaats tussen de commissie voor de Rijksuitgaven en de minister van Financiën over dit besluit[23]. De centrale vraag in dit debat is vooral de vraag: «Hoe gaan we het baten-lastenstelsel invoeren?» Een meerderheid van de Tweede Kamer is in beginsel voor een rijksbrede invoering van dit stelsel.
- In een Algemeen Overleg op 3 juni 2003 geeft de minister van Financiën echter aan dat dit besluit heroverwogen zal worden.[24]
- In een brief van 26 september 2003 deelt de minister de Tweede Kamer mee dat het kabinet afziet van een rijksbrede invoering van het integrale baten-lastenstelsel (IBLS). De invoering ervan is kostbaar en zou leiden tot verhoging van de administratieve lasten. Het kabinet mikt nu op een verdere uitbreiding van het aantal agentschappen, dienstonderdelen die ook met het BLS werken.[25]
- Op 22 juni 2004 wordt tijdens het debat over het jaarverslag over 2003 een motie[26] ingediend waarin de overwegingen zijn dat:
  (1) het aanbeveling verdient om het verantwoordingsproces VBTB meer via hoofdlijnen te laten verlopen;
  (2) het kasstelsel daartoe onvoldoende technische mogelijkheden biedt;
  (3) via een rijksbreed in te voeren BLS betere mogelijkheden ontstaan om bruikbare beleidsinformatie op hoofdlijnen te genereren, ook wat betreft kostenontwikkelingen in de tijd, waarbij tevens wordt aangesloten op internationale ontwikkelingen. De regering wordt verzocht een proef te starten met één ministerie voor de omschakeling naar een BLS.
- Per brief van 7 oktober 2004 kondigt de minister van Financiën te komen met een plan van aanpak voor de invoering van een BLS bij een pilotdepartement.[27]

7.4 Spelregelkader MIT

Inleiding
Om de Tweede Kamer meer inzicht te bieden in de voortgang, de status en het meerjarig budgettair beslag van alle infrastructuurprojecten, zijn deze in één kader ondergebracht: het Meerjarenprogramma Infrastructuur

[23] TK, 2000–2001, 27 400, nr. 41.
[24] TK, 2002–2003, 28 880, nr. 110.
[25] TK, 2003–2004, 29 200, nr. 46.
[26] Motie Mastwijk, c.s. TK, 2003–2004, 29 540, nr. 101.
[27] TK, 2004–2005, 29 540, nr. 124.

en Transport (MIT). Het MIT is een inhoudelijk samenhangend programma voor de aanleg- en benuttingsprojecten op het gebied van droge en natte infrastructuur. Naast het MIT-spelregelkader bestaat er sinds 2002 ook een Spelregelkader Natte Infrastructuurprojecten (SNIP). Deze spelregels zijn van toepassing op aanlegprojecten voor waterkeren en waterbeheren. De Tweede Kamer wordt jaarlijks over het totale programma geïnformeerd door middel van het MIT/SNIP-projectenboek; een soort verdiepingsbijlage bij het Infrastructuurfonds. In het projectenboek worden alle projecten beschreven en wordt tot en met 2010 inzicht geboden in de planning en kosten van projecten. De planningshorizon van het MIT wordt iedere regeerperiode met vier jaar verlengd.

De drie fasen van het MIT-spelregelkader
Voor de besluitvorming over de opname van een project in het MIT is eind jaren negentig het «spelregelkader MIT» ontwikkeld.
Kern van het spelregelkader vormt het onderscheid in drie volgtijdelijke fasen: verkenningsfase, planstudiefase en realisatiefase. Iedere fase kent zijn eigen procedures en twee politieke beslismomenten. Een potentieel project doorloopt iedere fase, maar er is geen sprake van automatische doorstroming van de ene naar de andere fase. In grote lijnen ziet de procedure er als volgt uit:

I. Verkenningsfase
In deze fase kunnen potentiële projecten op basis van verkenningen door het ministerie en/of op initiatief van andere overheden op de agenda worden gezet:
– beslismoment 1 (intakebesluit): minister besluit of het desbetreffende probleem voorlopig wordt erkend;
– beslismoment 2: besluit om al dan niet opdracht te geven tot het uitvoeren van een planstudie.

II. Planstudiefase
In deze fase worden de mogelijke oplossingen en de consequenties ervan onderzocht:
– beslismoment 3: besluitvorming over tracébesluit (indien het project valt onder de Tracéwet), respectievelijk projectbesluit;
– beslismoment 4: besluit tot afronding van de planstudie (dit op basis van een nadere detaillering van het plan van aanpak).

III. Realisatiefase
In deze fase zitten de projecten die in uitvoering zijn of worden genomen:
– beslismoment 5 (uitvoeringsbesluit): formeel besluit om tot uitvoering over te gaan;
– beslismoment 6: oplevering van het project.

In haar brief d.d. 30 juni 2004 aan de Tweede Kamer inzake «MIT spelregelkader en OEI bij MIT» bevestigde minister Peijs deze indeling in drie fasen, maar reduceerde het aantal beslismomenten van zes naar vijf. De beslismomenten nummer 4 (afronding planstudie) en nummer 5 (start realisatie) werden samengevoegd. Niettemin kan ook in de vigerende systematiek een project in de planstudiefase, ondanks positieve besluitvorming, voor langere tijd «in de wacht worden gezet», indien de financiële dekking niet geregeld is. Of een project in uitvoering wordt genomen, is afhankelijk van de vraag of er ruimte is in het totale meerjarige investeringsprogramma (ofwel of het Infrastructuurfonds de budgettaire ruimte biedt). Andersom worden voor sommige (grote)

infrastructuurprojecten die nog in de planstudiefase zitten, soms alvast budgettaire reserveringen getroffen binnen het MIT.
De Tweede Kamer wordt geïnformeerd over de uitkomsten van de verschillende beslismomenten. Dit gebeurt zowel via de projecten als via de begroting. De voortgang van de projecten komt onder andere aan de orde tijdens de behandeling van het MIT. Met name bij de grote infrastructurele projecten zijn er ook aparte overleggen met de Tweede Kamer. De minister is zich ervan bewust dat juist op dit punt ook door de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten gekeken wordt naar de rol van de Tweede Kamer. Zodra de bevindingen van deze commissie daarover afgerond zijn, zo kondigt de minister aan in haar brief, zal zij daarover uitgebreider met de Tweede Kamer van gedachten wisselen.

Kenmerken actualisatie spelregels[28]
«Met de Werkwijzer MIT Verkenning Nieuwe Stijl (VNS, 2002)[29] is een eerste stap gezet met de actualisatie van het spelregelkader. Zakelijkheid en transparantie zijn hierbij twee belangrijke elementen. Deze uiten zich onder meer door het in een vroegtijdig stadium van het proces betrekken van de omgeving en het inzichtelijk maken van de effecten van mogelijke oplossingsrichtingen. Beide elementen komen ook terug in het totale geactualiseerde spelregelkader (bijlage 1 bij de brief van minister Peijs d.d. 30 juni 2004) dat zich kenmerkt door het volgende:

- Verbeteren van efficiency door het verder stroomlijnen van het proces met als doel het verkorten van de doorlooptijd. Voor de verkenningsfase is een streeftermijn van 1 jaar aangegeven; voor de planstudiefase wordt per opdracht de streeftermijn bepaald. Waar mogelijk lopen verschillende informatieonderzoeken parallel en vindt er onderlinge afstemming plaats. Ook worden eventuele risico's vroegtijdig inzichtelijk gemaakt.
- Versterken van de zeeffunctie van het proces door reeds in een vroegtijdig stadium een zwaarder gewicht toe te kennen aan de financiële bandbreedtes van mogelijke oplossingen. Het besluit aan het einde van de verkenningsfase is mede gebaseerd op het inzicht in de (financiële) consequenties van een oplossing; wat is de oplossingsrichting de minister van Verkeer en Waterstaat waard? Het besluit of een project al dan niet in uitvoering wordt gebracht, is mede afhankelijk van de beschikbaarheid van financiële middelen.
- In een vroegtijdig stadium verkennen en betrekken van alle belanghebbenden, inclusief andere departementen en marktpartijen. Daarmee worden bijvoorbeeld meer creatieve oplossingen aangeboord en wordt meerwaarde door publiek-publieke en publiek-private samenwerking mogelijk gemaakt. Dat moet onder andere leiden tot een evenwichtiger kostenspreiding over alle betrokken belanghebbenden. In het vervolgstadium worden aangedragen alternatieven van publieke en private partijen vergeleken met behulp van het Public Private Comparator instrumentarium[30] (zie paragraaf 15.7). Een vroege betrokkenheid van de markt en daarmee het ruimte bieden voor genoemde creatieve private oplossingen impliceert dat het detailniveau van uitwerking aan overheidskant beperkt moet worden, met inachtneming van wettelijke vereisten.
- Invulling van de één-loket-gedachte (motie Verdaas).[31] Doordat in een vroegtijdig stadium van het proces andere ministeries worden betrokken, wordt zorg gedragen voor een integrale en kabinetsbrede (financiële) afweging. Het ministerie van VenW is in principe aanspreekpunt voor infrastructuurgerelateerde investeringen. Het kan voorkomen dat een ander ministerie aanspreekpunt is. Per project-program-

[28] Deze subparagraaf is geheel ontleend aan de brief d.d. 30 juni 2004 aan de Tweede Kamer van minister Peijs.
[29] TK, 2001–2002, 28 000 A, nr. 34.
[30] PPC is een instrument dat inzicht geeft in de mogelijke financiële meerwaarde van een PPS uitvoering door deze uitvoering te vergelijken met een publieke aanpak.
[31] TK, 2003–2004, 29 200 XII, nr. 57 (motie Verdaas).

ma wordt aangegeven welk ministerie aanspreekpunt is en op welke wijze andere ministeries (financieel) betrokken zijn.
- Heldere afbakening van het bereik van de spelregels. De spelregels zijn van toepassing op het proces van probleem(h)erkenning en oplossingsrichtingen van verkeers- en vervoersproblematiek op het hoofdwegennet, overige wegen in Rijksbeheer, het (hoofd)vaarwegennet en het landelijke spoorwegennet die vallen onder het MIT. Lokale en regionale weg- en OV-projecten boven de GDU-grens[32] kunnen eventueel na de verkenningsfase instromen in het MIT. Deze verkenningen dienen net als de VenW verkenningen te voldoen aan bepaalde inhoudelijke en procesmatige vereisten.
- Zakelijke en integrale afweging van effecten. Aan de hand van de OEI-systematiek wordt inzichtelijk gemaakt wat de belangrijkste effecten van een oplossingsrichting zijn. Ook worden onder meer de beheer- en onderhoudskosten inzichtelijk gemaakt.»

MIT-categorieën

Om de budgettaire status van verschillende projecten enigszins te verhelderen wordt sinds 1998 een financiële categorisering gehanteerd:

Tabel 7.1 MIT-categorisering (MIT/SNIP-projectenboek 2005)

MIT-categorie	Definitie	Voorbeelden
Cat. 0	Projecten in de realisatiefase; budget t/m 2010 beschikbaar	HSL-Zuid Betuweroute
Cat. 1	Projecten in planstudiefase; t/m 2010 taakstellende reservering gemaakt	Rijn-Gouwelijn Amsterdam Zuidas
Cat. 1a	Grootschalige projecten waarvoor studies worden afgerond. De financiering is of moet nog worden vastgesteld	HSL-Oost Zuiderzeelijn
Cat. 2	Projecten in planstudiefase waarvoor t/m 2010 nog geen middelen zijn gereserveerd	Spoortunnel Delft Zeepoort IJmond
Cat. 3	«Projecten in planstudiefase waarvoor de financiële middelen eventueel deels beschikbaar zijn en waarbij de optie van de inzet van middelen van derden via PPS nog wordt uitgewerkt.»	2e Coentunnel A4 Midden Delfland

De zinsnede «eventueel deels beschikbaar» in de definitie uit het MIT-projectenboek 2005 voor MIT-categorie 3 illustreert dat de afbakening van de categorieën enigszins diffuus is. In essentie kan worden gesteld dat alleen van categorie 0 exact bekend is, hoeveel geld er in welke jaren gereserveerd is. Categorie 1 zijn projecten waarvan voorzien wordt dat ze voor 2010 zullen starten. Van alle overige categorieën is voor de Tweede Kamer niet zichtbaar welke budgettaire ruimte exact gereserveerd is. Door de introductie van een fors budget voor het wegwerken van onderhoudsachterstanden van de railinfrastructuur zijn recent enkele railinvesteringen naar een latere periode verschoven.

Kostenbeheersing
Uitgangspunt van het MIT is dat eventuele mee- en tegenvallers bij afzonderlijke MIT-projecten per saldo budgettair neutraal worden opgevangen binnen het hele programma tot en met 2010. Als er per saldo meer tegenvallers dan meevallers zijn, dan zal uiteindelijk door versoberen of temporiseren van projecten ruimte gevonden moeten worden. Ook het tussentijds invoegen van nieuwe projecten, zonder dat daarvoor ruimte is of compensatie wordt gevonden, is niet zomaar mogelijk. Om

[32] GDU: Gebundelde Doeluitkering. De GDU-grens is bepaald op € 225 miljoen voor de kaderwetgebieden Stadsregio Rotterdam, Haaglanden en Regionaal Orgaan Amsterdam. Voor de overige regio's ligt die grens op € 112,5 miljoen.

die reden wordt deze systematiek ook wel aangeduid als het «betonnen MIT». Kostenbeheersing speelt derhalve een centrale rol binnen het MIT.

Kostenbeheersing kan op twee momenten aan de orde zijn:
1. wanneer planstudieprojecten definitief worden
2. tijdens de uitvoering van projecten.

Ad. 1 Budgettaire inpassing van planstudieprojecten
Planstudieprojecten worden op basis van voorlopige ramingen met een taakstellend budget (het ijkpunt) in het MIT opgenomen. Bij de keuze voor het definitieve tracé, respectievelijk de definitieve projectvariant kan het zijn dat een alternatief is gekozen dat qua kosten hoger ligt dan het ijkpunt. Het MIT-kader biedt dan twee opties:
a) er wordt gezocht naar een bijdrage van derden (publieke en/of private partijen);
b) als dit geen mogelijkheid blijkt te zijn, dan wordt gekozen voor het alternatief dat wel past binnen het gestelde budget.

Ad. 2 Budgettaire inpassing van tegenvallers tijdens de uitvoering
Kostenstijgingen gedurende de uitvoering van een project worden per geval bekeken en opgelost. Hiervoor geldt de volgende trits van opties:
a) kostenreductie binnen het project (bijvoorbeeld gebruik van andere materialen of technieken);
b) aanpassing van de scope of functionaliteit van het project;
c) versobering van andere projecten binnen de desbetreffende regio of deelprogramma;
d) oplossing binnen het geheel van het infrastructuurprogramma (bijvoorbeeld door het schrappen of uitstellen van planstudieprojecten).

In de MIT-projectenboeken worden grote projecten niet uitgezonderd van de systematiek; zij worden op dezelfde wijze gepresenteerd als de overige projecten.

7.5 Tijdsplanning (grote) infrastructuurprojecten

Wat betreft het aspect «ramingen» kan een onderscheid worden gemaakt tussen ramingen van financiële investeringen (kostenramingen), ramingen van financiële exploitatiekosten en -baten, en ramingen van tijd (planning).
Voor kostenramingen zijn diverse methoden ontwikkeld en vastgelegd. Deze kwamen in hoofdstuk 6 aan de orde. Opvallend is dat voor de raming van het aspect tijd, weinig tot geen methoden zijn vastgelegd. In het MIT, noch in andere stukken is beschreven hoe de planning van projecten precies tot stand is gekomen.
Vastgesteld kan worden dat de jaartallen die in het MIT genoemd worden ten aanzien van planstudieprojecten, vaak *indicatief* zijn. Hoe vervolgens de planning van een project tot stand komt als het overgaat naar de uitvoeringsfase, lijkt per project verschillend te zijn en is zelden expliciet beschreven. Soms is uitsluitend de geplande opleveringsdatum bekend. Geconstateerd kan worden dat feitelijke opleverdata van projecten nogal eens afwijken van de datum die ooit in het MIT waren voorzien. Vertragingen in de tijd compenseren in budgettaire zin veelal de overschrijdingen van projectbudgetten: in de praktijk wordt veelal langs die weg de spanning tussen kostenontwikkeling per project en publiek budget opgelost, op een wijze die niet altijd even transparant is.

C. BESLUITVORMING, RUIMTE, MILIEU EN VEILIGHEID

8. VOORBEREIDING EN UITVOERING VAN GROTE INFRASTRUCTUURPROJECTEN: LEX SPECIALIS?

auteur: prof. mr. dr. Ernst ten Heuvelhof

8.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we allereerst in op het WRR-advies over de besluitvorming grote projecten (1994), (paragraaf 8.2) en de discussie over de (on)wenselijkheid van een Lex Specialis, die daaruit voortvloeide (paragraaf 8.3 en 8.4). In paragraaf 8.5 werken we de pro's en contra's van een Lex Specialis verder uit. In paragraaf 8.6 schetsen we een protocol over de besluitvorming van grote projecten, die de interactie tussen Kabinet en Parlement regelt. In paragraaf 8.7 presenteren we enkele conclusies.

8.2 WRR-advies Besluitvorming grote projecten (1994)

Aanleiding
In juni 1991 vroeg de regering advies aan de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) over grote projecten. De adviesaanvraag heeft als titel «Onderzoek naar mogelijkheden verkorting besluitvormingsprocedure.» Als hoofdproblemen worden gesignaleerd de lange duur van besluitvorming, de ondoorzichtigheid van de besluitvorming en de beperkte slagvaardigheid van het bestuur. Als oorzaak wordt gewezen op doublures en lange termijnen binnen procedures en op de cumulatie van procedures, die vanuit deelbelangen verplicht worden gesteld en die het besluitvormingsproces complex en onbeheersbaar maakt. Op het moment dat het advies wordt gevraagd, zijn er al diverse aanzetten voor een oplossing in behandeling, waaronder de Tracéwet. De vraag aan de WRR is om een «breder onderzoek naar de geschetste problematiek te doen» en een advies te geven over «de vraag of nog andere dan wel meer algemene oplossingen mogelijk zijn, die naast deze initiatieven (Tracéwet, Wet Algemene Bepalingen Milieuhygiëne (WABM), etc.) toegevoegde waarde zouden kunnen hebben.» De raad wordt uitdrukkelijk gevraagd om ervaringen uit andere Europese landen bij het onderzoek te betrekken, mede omdat de vraagstelling wordt gemotiveerd vanuit de overtuiging dat door de ontwikkeling van de «Interne Markt» Nederland zich in vergelijking met haar buurlanden steeds minder een traag tempo van besluitvorming kan veroorloven.

Hoofdlijnen advies
De hoofdconclusie van het advies, dat in september 1994 verschijnt, (zie bijlage 8.1) is dat een herstructurering van besluitvormingsprocessen noodzakelijk is, voornamelijk om de langdurige onzekerheden weg te nemen die uit de huidige verbrokkelde structuur resulteert.
De Raad relativeert het probleem van het tijdsbeslag. Uit deelonderzoek naar een aantal Europese landen komt naar voren dat het tempo van de Nederlandse besluitvorming minder afwijkend is dan wordt gedacht (zie paragraaf 4.2 in dit rapport). In alle onderzochte landen duurt besluitvorming lang. De Raad neemt zelfs een zekere convergentie van besluitvormingstijden waar.
De raad ziet als belangrijker probleem *«de langdurige onzekerheid en de hieruit voortkomende onvoorspelbaarheid en onbeheersbaarheid van de besluitvorming die mede het gevolg is van bestaande procedures.»* Ook duidt de Raad als probleem op de wijze waarop grote projecten worden aangepakt: *«Met name de gewoonte zo'n project te beschouwen als*

technische realisatie, die eerst in besloten kring tot in details wordt uitgewerkt en pas daarna wordt blootgesteld aan een – dan veelal zeer defensief gevoerde – politiek-maatschappelijke discussie werkt onnodig weerstanden en is de oorzaak van vertraging. Het management van voorbereiding, besluitvorming en uitvoering als geheel, alsmede de financiering van grote projecten, verdienen in een veel vroeger stadium aandacht.» Deze passage lijkt rechtstreeks te verwijzen naar de besluitvorming over de Betuweroute, waarvan een hectische fase in 1994 net achter de rug was.

De hoofdlijnen van de aanbevelingen van de WRR zijn:
– een aparte wet grote projecten (lex specialis);
– in deze wet projecten structureren aan de hand van een drietal besluiten: aanvangsbesluit, beginselbesluit en uitvoeringsbesluit. Deze besluiten hebben elk een eigen karakter en vormen voor dat moment een besluit, waarin alle deelaspecten, inspraakmomenten e.d. zijn gebundeld;
– instelling bij elk project van een commissie van onafhankelijke deskundigen, die de voortgang en de kwaliteit van de besluitvorming bewaakt;
– voor elk project een verantwoordelijke projectminister aanwijzen;
– vroegtijdiger besluitvorming over financiering;
– projectorganisaties op afstand van het departement plaatsen.

Deze aanbevelingen zijn opmerkelijk, gezien de resultaten van de analyse, te weten:
– besluitvorming in Nederland is wel traag, maar niet veel trager dan elders;
– de vertraging zit verspreid over de fasen van besluitvorming, maar met name in het begin van de besluitvorming;
– alle betrokken actoren dragen beurtelings bij aan de vertraging;
– alle vereisten om tot besluitvorming en aanleg te komen, zijn beurtelings de reden van vertraging.

In het advies wordt de versnelling echter uitsluitend gezocht in de staart van het proces , met name in de formeel-juridische procedures die zich bijna per definitie in de laatste fasen van het proces afspelen. De vertraging zit echter vooral in de start van het proces.
Het advies pakt vooral de ruimtelijke besluitvorming aan, terwijl de analyse had geleerd dat alle benodigdheden (geld, ruimte, milieu, grond) beurtelings de bron voor de traagheid vormen. Terzijde zij opgemerkt, dat in deze discussie de weerbarstige thematiek van de onderlinge afweging van de investeringsprojecten, zoals deze in een aantal ICES-ronden heeft plaatsgevonden, geheel buiten beschouwing blijft.

8.3 Kabinetsstandpunt Besluiten over grote projecten (24 690)

Het kabinetsstandpunt van 17 april 1996 omvat als kernpunten:
- versterking van het maatschappelijk draagvlak;
- afbakening van politieke besluitvorming over nut en noodzaak en uitvoering van het project (inclusief ruimtelijke inpassing);
- bindendheid voor vervolgprocedures nadat politieke besluitvorming ten principale heeft plaatsgevonden.

Het kabinet neemt de aanbevelingen van de WRR over met uitzondering van de aanbeveling om te komen tot een Wet grote projecten. Met de totstandkoming van zo'n wet is veel tijd gemoeid. De regering wil liever

de vruchten van de bindende PKB+, de NIMBY-regeling en de Tracéwet afwachten, die alle op dat moment net in werking zijn getreden.

Organisatorische aanbevelingen zijn wel doorgevoerd:
- nieuwe projecten worden in drie fasen uiteengelegd: verkenning, planvorming, realisatie. Voor elke fase geldt een eigen regime van procedures en werkwijze;
- voor het Project Mainportontwikkeling Rotterdam en het project Toekomstige Nationale Luchthaveninfrastructuur is geëxperimenteerd met een nut- en noodzaakdiscussie. De verkenningsfase begint ingeburgerd te raken bij projecten;
- voor afzonderlijke grote projecten zijn onafhankelijke commissies ingesteld, die de kwaliteit van de besluitvorming toetsen. Dit gebeurt projectgewijs, maar ook is op 17 juli 1997 het Platform Begeleiding Grote Railinfrastructuurprojecten (BEGRIP) ingesteld, waar later overigens niets meer van vernomen is;
- het fenomeen projectminister wordt geïntroduceerd. Ook wordt binnen het ministerie van V&W de positie van de projectorganisaties – met name HSL-Zuid en Betuweroute – herzien, hetgeen later heeft geresulteerd in forse organisatorische veranderingen.

Tot slot nog enkele punten, die opvallen in het kabinetsstandpunt.
De WRR stelt een commissie van onafhankelijke deskundigen voor die de kwaliteit van de besluitvorming bewaakt op alle aspecten. Dit overlapt met de commissie MER, die alleen naar milieu-effecten kijkt. Impliciet lijkt de WRR ervoor te pleiten de commissie MER hierin te laten opgaan. De regering kiest evenwel voor een commissie in de vorm van een begeleidingscommissie, die het proces van besluitvorming bewaakt. Dit is een andere invulling van hetzelfde begrip.
Voor de regering is het verschil tussen een «gewoon project» en een «groot project van nationaal belang», dat in het laatste geval wordt overgegaan tot een pkb-procedure.
De regering gaat in op de spanning tussen «de wens om zo vroegtijdig mogelijk in een project de discussie over nut en noodzaak af te sluiten en anderzijds de finale besluitvorming te laten afhangen van de consequenties die de verschillende uitvoeringsmodaliteiten kunnen hebben.» Dit gaat met name over het budgetrecht van de Kamer. Van de Tweede Kamer kan geen besluitvorming ten principale worden verwacht, als niet duidelijk de financiële grenzen kunnen worden bepaald en vastgelegd. Dus moeten de financiële gevolgen in de voorbereidingsfase in beeld zijn. Als gedeeltelijke escape noemt de regering ramingen met een bandbreedte, waarbij wel op elk moment duidelijk moet zijn, welke bandbreedte wordt aangehouden. Een aspect dat hierbij niet aan de orde komt, is de financieringsvraag: wie/welke partijen betalen het project en hoe zijn de financiële risico's verdeeld?

8.4 Discussie met de Kamer: wel of geen Lex Specialis?

Het kabinetsstandpunt is allereerst aan de orde geweest in een debat over het correctief referendum. Daarin was de vraag aan de orde of een PKB hier wel of niet vatbaar voor is. Bij de begrotingsbehandeling 1997 van VROM is op 5 november 1996 de motie Hofstra ingediend (25 000 XI, nr. 28) die de regering oproept om een speciale projectwet of lex specialis serieus op voor- en nadelen te beschouwen en daarbij ook aandacht te besteden aan de mogelijkheid van een wettelijke regeling voor de verkenningsfase. Over het kabinetsstandpunt en de motie Hofstra wordt op 20 februari 1997 een debat gehouden, dat de facto uitsluitend

betrekking heeft op de motie. Over het kabinetsstandpunt in zijn geheel is niet op dit moment, noch later in de tijd een debat gevoerd. Uitkomst van het debat in februari 1997 is dat de minister van VROM zal komen met een standpunt over de lex specialis. Dit verschijnt op 18 juli 1997 en wordt vergezeld door een studie van de hoogleraren Lubach en Ten Heuvelhof.

Rapport Lubach en Ten Heuvelhof
Lubach: De lex specialis als vorm voor besluiten over grote projecten?
Algemene conclusie is dat «beleidsinhoudelijke wetgeving niet principieel onmogelijk is. Dergelijke wetgeving moet evenwel uitzondering zijn, omdat zij niet goed past in het ruimtelijk planningssysteem. Lubach bespreekt drie varianten:

spa in de grond-variant
Deze variant is door de VVD-fractie in de discussie gebracht. Alle besluitvorming over een groot project wordt in één regelgeving geconcentreerd. Na besluitvorming kan de spa in de grond. Voordelen zijn wetgeving op maat en het ontstaan van specifieke coördinatievoorzieningen. Nadelen zijn de kans op versplintering van besluitvorming (voor elk project een eigen wet) en besluitvorming/wetgeving op een te gedetailleerd uitvoeringsniveau. Aandachtspunt bij deze variant is de (gelijkwaardige) rechtsbescherming van burgers.

variant waarbij de procedure van de formele wet de PKB-procedure vervangt.
Deze variant heeft volgens Lubach geen voordelen. De binding van wet en PKB is nagenoeg gelijkwaardig, terwijl de voorbereiding van de PKB veel opener geschiedt dan van de formele wet.

de variant waarin de uitspraak over nut en noodzaak wordt gedaan in de vorm van een formele wet.
Lubach vindt dat deze variant vooral een symboolfunctie heeft en spanningen oproept als er een formele wet ligt, terwijl er nog geen duidelijkheid is over financiële consequenties en de uitvoeringsmodaliteiten. Overigens werd deze variant ingebracht door D66 vanuit de mogelijkheid, die een dergelijke varianten gaf voor een correctief wetgevingsreferendum.

Ten Heuvelhof: Versnelling besluitvormingsprocessen en kwaliteit: de lex specialis als remedie
Ten Heuvelhof trekt als algemene conclusie dat van een lex specialis niet mag worden verwacht dat zij het besluitvormingsproces versnelt met behoud van kwaliteit. Hij voert daarbij zes argumenten aan:

1. *Een lex specialis die versnellend werkt vereist een gedetailleerde projectbeschrijving op een vroeg moment.* Dit is moeilijk te realiseren en hoe langer over de beschrijving wordt gedaan, des te beperkter de versnelling;
2. *De voorbereiding van een lex specialis bij een controversieel project kost veel tijd.* Om tijdwinst te boeken moet het proces van voorbereiding zeer zorgvuldig worden gemanaged. Als het snel indienen van een wetsvoorstel wordt gewenst en daarom bestuurlijk overleg wordt geminimaliseerd, zal de bestuurlijke en maatschappelijke weerstand groter zijn vanwege de gevolgde procedure.
   Het is te verwachten dat in het bijzonder grote projecten een lex specialis zouden krijgen. Daarmee ontstaat de paradoxale situatie dat een groot project met minder overleg en bezinningstijd gepaard gaat dan een klein project.

3. *Een lex specialis beperkt het zoekproces waarbij projecten worden gekoppeld aan andere issues en zou kunnen worden verrijkt op een manier waarop voor andere actoren dan de initiatiefnemer het project aantrekkelijker wordt;*
4. *Een lex specialis die stuurt op tijd zal concessies moeten doen aan de kwaliteit.* Zoeken naar kwaliteit is niet in de tijd in te kaderen, maar deze inkadering is juist de essentie van de lex specialis;
5. *Een lex specialis lijkt de meeste kans te hebben in de laatste fase van een project, die evenwel niet de meeste tijd kost.* Mogelijke tijdwinst hiervan is dan ook beperkt.
   En tot slot:
6. *«zowel uit deze analyse als uit de literatuur blijkt dat managerial veranderingen meer mogelijkheden hebben om processen te versnellen met behoud van kwaliteit dan juridische veranderingen.* Procesarchitectuur en procesmanagement zijn veelbelovende middelen om besluitvormingsprocessen te versnellen, terwijl de kwaliteit van het proces en de uitkomst ervan op niveau kunnen blijven.»

Brief over voor- en nadelen van een speciale projectwet
De regering had al in het kabinetsstandpunt Besluiten over grote projecten niet gekozen voor de introductie van een lex specialis. De rapportage van Lubach en Ten Heuvelhof vat het kabinet op als ondersteuning van haar standpunt. Overigens wordt niet uitgesloten dat in een uitzonderlijk geval toch wordt gekozen voor een projectwet. In dezelfde brief wordt ook nog de latere rijksprojectenprocedure aangekondigd met als elementen:
- Rijk voert van begin tot eind de regie;
- een heldere fasering van de besluitvorming;
- zorgdragen voor democratisch gelegitimeerde besluitvorming.

Nadat nog wat kleine punten de revue zijn gepasseerd, concludeert de minister van VROM, mede namens de minister van V&W: *«Uit het verloop van de discussie met de Tweede Kamer over de inhoud van het kabinetsstandpunt (NB: beperking tot discussie over motie Hofstra in het AO van februari 1997) meen ik te mogen afleiden dat Uw Kamer zich op hoofdlijnen met de andere elementen van het kabinetsstandpunt dan die welke eerder in deze brief zijn besproken, kan verenigen.»* Uit het feit dat de Kamer niet is teruggekomen op deze passage c.q. op deze brief kan worden afgeleid dat de Kamer stilzwijgend akkoord is gegaan met deze conclusie.

8.5 Pro's en contra's van een Lex Specialis

Afweging

Huidige situatie
In de huidige besluitvorming over grote projecten zijn reeds vele afwegingsactiviteiten opgenomen:
- *Nut- en noodzaakdiscussie*. De afweging is betrekkelijk vormvrij. De praktijk is dat het ministerie van V&W een prognose maakt van de behoefte aan mobiliteit in een bepaalde deelmarkt (op een bepaald traject; voor een bepaalde vervoersoort). Uit deze prognose volgt een tekort aan vervoercapaciteit, op basis waarvan de nieuwe infrastructuur wordt gedimensioneerd. Het aantal alternatieven en de variëteit aan alternatieven zijn niet genormeerd. Het is aan de minister om te bepalen welke alternatieven in ogenschouw worden genomen.

- *Kosten en baten.*
  - *ICES (zie hoofdstuk 3);*
  - *OEI; (zie hoofdstuk 3);*
  - *MIT (zie hoofdstuk 7);*
  - *Begroting (zie hoofdstuk 7).*

- *Milieu-effectrapportage*. Het Bevoegd Gezag stelt richtlijnen vast waarin staat beschreven aan welke eisen het MER voor een bepaald project dient te voldoen. In de wet staat dat in ieder geval een 0-alternatief en een meest milieuvriendelijk alternatief dienen te worden onderzocht. De initiatiefnemer (Rijkswaterstaat voor wegen en waterwegen; Prorail voor spoorwegen) is belast met het opstellen van het MER. Het Bevoegd Gezag (veelal de minister van V&W) keurt het MER goed, in de zin dat de minister meedeelt dat de alternatieven en effecten die in de Richtlijnen waren opgenomen, adequaat aan bod zijn gekomen in het MER. De Commissie m.e.r. adviseert het bevoegd gezag, in eerste instantie over de Richtlijnen en in tweede instantie over de kwaliteit van het MER. De Commissie m.e.r. is een commissie van onafhankelijke deskundigen.

Waardering huidige situatie
De huidige situatie is als volgt te waarderen:
- Voor alle relevante aspecten (geld, ruimte, milieu) is reeds een afwegingsmodel ontwikkeld. Alleen het aspect «veiligheid is nog niet goed in de totale procesgang verwerkt» (zie hoofdstuk 10).
- Er is geen overkoepelende regeling die beschrijft voor welke projecten welke afweging moet worden doorlopen. Evenmin zijn er voorschriften die aangeven hoe precies de afweging dient plaats te vinden en die de kwaliteit van de afweging garanderen.
  De Regeling Milieueffectrapportage is het meest expliciet. In de regeling staat nauwkeurig vermeld voor welk type project een m.e.r. vereist is. Maar ook bij de m.e.r. hebben Initiatiefnemer en Bevoegd Gezag veel vrijheidsgraden in de vormgeving van het MER. De andere regelingen zijn nog veel vrijer in hun toepassing.
  Het is aan de minister om te beslissen welk type afwegingen hij wenst te maken in de aanloop van een project.
- Er zijn weinig vormvereisten voor de afwegingen. Er staat nauwelijks beschreven:
  - Welke alternatieven in ogenschouw dienen te worden genomen.
  - Met welke diepgang de alternatieven moeten worden beschreven.
  - Wat de scope is van de in ogenschouw te nemen alternatieven.
  - Welke effecten dienen te worden beschreven.
  - Hoeveel tijd gemoeid is/mag zijn met een afweging.
- Er is niet voorgeschreven hoe de diverse afwegingen aan elkaar gekoppeld dienen te zijn, noch inhoudelijk, noch in de tijd.
  - Moeten de afwegingen parallel geschakeld of sequentieel geschakeld worden uitgevoerd?
  - Dienen de specificaties van de projecten identiek te zijn in de diverse afwegingen?
  - Wat is de maximale doorlooptijd van de diverse afwegingen?

De conclusies over het geheel van vigerende afwegingsmodellen luiden als volgt:
- Het gaat steeds om afwegingen *binnen* een project. Ondanks de ICES-ervaring ontbreekt een afweging (prioritering) *tussen* projecten.
- Nagenoeg alle relevante aspecten zijn reeds opgenomen in afwegings-

modellen; aspecten die goeddeels ontbreken zijn veiligheid en welstand;
- De initiatiefnemer en bevoegd gezag hebben veel ruimte in de manier waarop zij invulling geven aan deze afwegingen. Denk hierbij aan:
  - doorlooptijd
  - scope-alternatieven
  - detaillering alternatieven
  - kwaliteit effectbeschrijvingen
  - diepgang effectbeschrijvingen.

Uitvoering
De moeizame, «stroperige» uitvoering van infrastructurele projecten staat al geruime tijd op de agenda. Moeizame uitvoering uit zich in:
- Tegenwerking actoren
- Zich voortslepende vervolgprocedures, waaronder bezwaar- en beroepsprocedures
- Financiële beperkingen.

De moeizame uitvoering is uitgebreid beschreven in andere hoofdstukken. Duidelijk is dat het afgelopen decennium veel ten goede is veranderd op dit gebied. Dit heeft tot gevolg dat de analyse van de gang van zaken bij de uitvoering van Betuweroute en HSL Zuid niet leidend kan zijn voor de formulering van aanbevelingen. Immers, de praktijk is sindsdien sterk veranderd.

Mogelijke verbetering van afweging en uitvoering
Hoe zijn de afwegingsprocessen en uitvoeringsprocessen te verbeteren? Een oplossing die met enige regelmaat geopperd wordt om orde en overzicht in deze processen te krijgen, is de invoering van de figuur van een *lex specialis*. In de loop van de tijd zijn vele varianten voor zo'n *lex specialis* geopperd en overwogen. In het onderstaande schema is een aantal typen leges speciales beschreven.

	Inhoudelijke wet	Proceswet
Wet voor een project (specifiek)	1	3
Wet voor alle grote projecten (generiek)	2	4

Inhoudelijke lex specialis (categorie 1) De eerste associatie met een *lex specialis* is een wet waarin de desbetreffende infrastructuur inhoudelijk is verankerd. (categorie 1 in het schema).

Categorie 2 in het schema is logischerwijs leeg, want het is per definitie onmogelijk een generieke, inhoudelijke wet te maken.

Specifieke proces lex specialis (categorie 3 in het schema) bestaat uit wetten die inhoudelijk onbeschreven zijn. In deze wetten zou voor een specifiek probleem een proces moeten worden vastgelegd dat doorlopen moet worden en dat uiteindelijk zal resulteren in een inhoudelijke oplossing, c.q. een infrastructuur.

Generieke proces lex specialis (categorie 4), is een proceswet die zou gelden voor een veelheid van grote projecten. Deze variant vertoont veel gelijkenissen met de suggestie van de WRR in 1994 om tot een Wet Grote Projecten te komen.

Hieronder volgt een bespreking van de voor- en nadelen van de figuur *lex specialis.* Deze analyse zal leren dat geen enkele variant ideaal is. Een betere vorm lijkt een protocol te zijn. Na de varianten van een *lex specialis* besproken te hebben, volgt daarom een analyse van de mogelijkheden van een protocol.

Inhoudelijke lex specialis

Wat is een inhoudelijke lex specialis en wat is de relevantie ervan?
De idee achter een inhoudelijke *lex specialis* is dat, na inwerkingtreding van de desbetreffende wet, «de spa de grond in kan». Essentieel is dat de inhoud van het project beschreven staat in de wet. Door het project in een wet vast te leggen heeft het een beschermde status en is gegarandeerd dat het project wordt uitgevoerd in de vorm die in de wet staat beschreven. In het ideaaltypische geval zou de wet de plaats moeten innemen van vervolgplannen, procedures en vergunningen, ook indien andere overheden het bevoegd gezag vormen.

Het fenomeen is niet geheel nieuw. Bekende voorbeelden zijn de Deltawet, de Herinrichtingswetten Midden Delfland en de Groningse en Drentse Veenkoloniën, de Deltawet Grote Rivieren en de Vergunningenwet Westerschelde.

Bezwaren tegen een inhoudelijke lex specialis
Een inhoudelijke *lex specialis* kent de volgende bezwaren:

Lex specialis vraagt om een gedetailleerd en gespecificeerd ontwerp in een vroeg stadium. Dit is problematisch.
Een inhoudelijke *lex specialis* vraagt een vergaande specificatie en detaillering van het project. Zonder zo'n specificatie en detaillering kan moeilijk een wet gemaakt worden. Deze specificatie en detaillering zouden vrij vroeg in het proces duidelijk moeten zijn. Immers, als dat moment wordt uitgesteld, komt de wet op een later moment in het proces en is de versnellende werking ervan dus minder. In het uiterste geval komt de wet tot stand op het moment dat ook nu al gedetailleerd en gespecificeerd wordt ontworpen. In dat geval zal de wet als mosterd na de maaltijd komen en geen enkele versnellende werking hebben. Het zal moeilijk zijn om in een vroeg stadium het project in al zijn details op rijksniveau in een wet vast te leggen. De complexiteit van de situatie en de specifieke kenmerken van de lokale situaties maken dit zeer problematisch.

Inhoudelijke lex specialis is niet gericht op de periode die voorafgaat aan de inhoudelijk besluitvorming; juist deze periode, waarin de afweging plaatsvindt, is onduidelijk georganiseerd en vergt veel tijd.
De praktijk leert dat veel tijd gemoeid is met het afwegen of en in welke vorm het project moet doorgaan en met de voorbereiding van het besluit. Dit is de periode waarin de diverse afwegingen plaatsvinden en waarin het aftastend en bestuurlijke overleg plaatsvindt. Omdat er in deze periode nog geen gedetailleerd inhoudelijk project is uitgekristalliseerd, kan er ook nog geen inhoudelijke *lex specialis* zijn. Hiermee blijft deze periode enigszins rafelig en onduidelijk georganiseerd.

Voorbereiding van zo'n gedetailleerde wet zal veel tijd kosten
De invoering van de figuur van een *lex specialis* zal tot gevolg hebben dat minimaal een gedeelte van het politiek-bestuurlijke debat dat nu plaatsvindt in het besluitvormings- en uitvoeringsproces, zich zal verplaatsen naar de voorbereiding van de *lex specialis* voor dat project. Dit betekent

dat de voorbereiding van deze wet in controversiële kwesties wel eens veel tijd kan gaan kosten. Kan de voorbereiding van een gewone wet al veel tijd in beslag nemen, bij een wet voor een controversieel project zal de voorbereidingsperiode nog langer zijn. Als zo'n voorbereiding heel veel tijd gaat kosten, verdwijnt langzamerhand een belangrijke reden waarom zo'n wet er zou moeten komen (tijdwinst) achter de horizon.

Lex specialis kan worden opgevat als afgedwongen. Dit verlaagt de kans op acceptatie van het project en op commitment aan het project. Dit is niet bevorderlijk voor de consolidatie van het genomen besluit
Indien de voorbereiding van de wet sober wordt gehouden – dit met het oog op snelheid en daadkracht – zullen de actoren die in hun belang worden getroffen door het project, zich geenszins gecommitteerd achten aan het project. Integendeel, juist in de gevolgde werkwijze zullen zij een krachtig argument zien om zich te distantiëren van het genomen besluit en om het, waar mogelijk, alsnog tegen te werken. Indien de voorbereiding breder wordt getrokken, veel actoren worden geconsulteerd en men op zoek gaat naar een wijze van uitvoering die zo veel mogelijk belangen respecteert, zal dit verzet minder fel zijn, maar zal het proces navenant meer tijd in beslag nemen. Tussen de Scylla van groot maatschappelijk en bestuurlijk verzet en de Charybdis van weinig tijdwinst, lijkt er maar weinig juridische ruimte om doorheen te zeilen.

Lex specialis zal nog het meeste vat hebben op de sterk gejuridificeerde laatste fase, maar de tijdwinst hiervan zal gering zijn
Bij een groot aantal projecten start de laatste gejuridificeerde fase op het moment dat er voldoende bestuurlijk commitment aan het project bestaat. Het is goed denkbaar om voor die periode de figuur van de *lex specialis* mogelijk te maken. Echter, slechts een beperkt gedeelte van de vertragingen bij dit soort projecten zit in deze fase. Veel vertragingen zitten in eerdere, voorbereidende fasen. Het potentieel versnellend effect is dan dus zeer beperkt.

Lex specialis staat «verrijking» van het project in de weg
Belangrijk bij de bestuurlijke en maatschappelijke acceptatie van infrastructurele projecten is dat werkendeweg verbeteringen aan het project worden aangebracht. Ook kan commitment aan het project groeien, doordat de besluitvorming over de infrastructuur wordt gekoppeld aan andere issues, waardoor een pakket van maatregelen ontstaat dat het besluit acceptabel kan maken. Soms gebeurt dit op verrassende en moeilijk te voorziene manieren. Er is dan tijd nodig om de juiste koppeling tot stand te brengen. Aldus kan het oorspronkelijke project worden verrijkt op een manier die het project aantrekkelijk maakt voor actoren die er in eerste instantie niet enthousiast over waren. Specificatie en detaillering en vervolgens opname in een *lex specialis* van het project in een vroeg stadium fixeren het project en maken dit soort verbeteringen en koppelingen onmogelijk. Daarmee zal de weerstand tegen dit soort projecten nog groter worden dan nu reeds het geval is. Het zal tegenstanders van het project weinig moeite kosten om aan te tonen dat koppelingen en verrijkingen mogelijk zijn en in ieder geval het onderzoeken waard zijn. Indien de wet opname van dit soort verbeteringen onmogelijk maakt, zal de weerstand tegen het project slechts groeien. De weigering om dit soort oplossingen te onderzoeken met als argument dat nu eenmaal een wet c.q. *lex specialis* geldt die dit onmogelijk maakt, zal een funeste uitwerking hebben op het bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak voor het project.

Helderheid van lex specialis leidt tot onduidelijkheid en verwarring elders
Het is onmiskenbaar zo dat een *lex specialis* helderheid over taken en verantwoordelijkheden zou verschaffen. Is het nu nog zo dat voor de aanleg van de bovenleiding van de HSL-Zuid een groot aantal gemeenten de vergunning moet afgeven, bij een *lex specialis* zou deze versnippering te vermijden zijn en zou de vergunningverlening in één hand geconcentreerd zijn. Hoe helder dit ook mag lijken vanuit het perspectief van die ene infrastructuur, vanuit andere perspectieven vertroebelt dit juist de situatie. De eerste vertroebeling is dat een speciale wet die alle van toepassing zijnde wetten voor de uitvoering van deze ene infrastructuur vervangt, de transparantie van besluitvorming over infrastructurele projecten in het algemeen niet ten goede komt. Nu is een aantal generieke wetten van toepassing op alle onder die wetten vallende infrastructurele projecten. In de situatie met een *lex specialis* gelden die «generieke wetten» niet meer generiek, maar slechts in de gevallen dat er geen *lex specialis* is. Het geheel van besluitvorming over infrastructuren wordt daarmee onoverzichtelijker, waar tegenover staat dat de gang van zaken in dat ene proces waarop de *lex specialis* van toepassing is, zeer overzichtelijk is, althans voor een ieder die weet dat in dat geval die wet van toepassing is.
De tweede vertroebeling is dat de generieke werking en daarmee de helderheid van bestaande wetten en regelingen verstoord wordt. Voorbeeld: is het nu nog zo dat voor alle bouwactiviteiten die in een gemeente plaatsvinden, de gemeente verantwoordelijk is voor de afgifte van de bouwvergunning, onder de werking van een *lex specialis* is deze helderheid verleden tijd. In dat geval zullen bouwactiviteiten nu eens onder de verantwoordelijkheid van de gemeente vallen, dan weer onder de verantwoordelijkheid van de overheid die bij de *lex specialis* is aangewezen als bevoegd gezag. Dat is natuurlijk niet bevorderlijk voor de duidelijkheid.

Conclusie: De meerwaarde van een lex specialis boven reeds bestaande figuren als PKB+ en Tracébesluit is zeer beperkt, terwijl de extra nadelen omvangrijk zijn. De inhoudelijke lex specialis biedt geen oplossing voor de problemen met de afweging
De inhoudelijke *lex specialis* biedt geen oplossing voor de problemen in de voorbereidende fase, in het bijzonder met de afwegingen. Voor de uitvoerende fase lijken de nadelen van een *lex specialis* de voordelen te overtreffen. Daar komt nog eens bij dat ook op dit moment reeds figuren (PKB +, Tracébesluit) in de wet zijn opgenomen, die veel van de eigenschappen hebben die een *lex specialis* ook zou hebben. Met name de figuur van PKB+ en het Tracébesluit zijn naar hun vorm weliswaar geen wet, maar hebben wel een versnellende en betrekkelijk dwingende uitstraling naar ruimtelijke vervolgprocedures toe, die vergelijkbaar is met die van een *lex specialis.* Door hun lichtere insteek hebben zij niet de nadelen van een *lex specialis.* Hierbij dient bedacht te worden dat sinds de besluitvorming over Betuweroute en HSL Zuid de dwingende werking die uitgaat van deze regelingen aanzienlijk is versterkt en dat termijnen substantieel zijn ingekort.
Weliswaar zal in de nieuwe Wet ruimtelijke ordening de figuur van de PKB niet meer bestaan, maar in plaats daarvan treden structuurvisies en zullen arrangementen geïntroduceerd worden die ten dienste staan van een effectieve en efficiënte uitvoering. In het bijzonder geldt dit voor de daar beschreven mogelijkheid voor het Rijk tot het vaststellen van een bestemmingsplan. De zogenaamde Rijksprojectenprocedure zal inhoudelijk worden geïncorporeerd in deze Wet ruimtelijke ordening, in het bijzonder in afdeling 3.5., getiteld Coördinatie bij verwezenlijking van

ruimtelijk beleid. De conclusie is dat een *lex specialis* meer nadelen heeft dan voordelen en dat het weinig zin lijkt te hebben om nu een figuur in het leven te roepen die verder gaat dan de Wro (Rijksprojectenprocedure) en het Tracébesluit. Mocht de balans in een concreet, uitzonderlijk geval de andere kant opslaan, dan kan altijd nog in speciale gevallen voor een inhoudelijke *lex specialis* worden gekozen, net als in het verleden.

Lex specialis als proceswet?

Wat is een procesmatige lex specialis?
In de varianten drie en vier van het eerder gepresenteerde schema is ook sprake van een *lex specialis.* In deze varianten is in de *lex specialis* geen inhoudelijke beschrijving van de wet opgenomen, maar is slechts het proces beschreven dat tot inhoudelijke besluitvorming moet leiden en de eventuele uitvoering ervan.
Het is goed om een onderscheid te maken tussen twee deelprocessen, waarop een procesmatige *lex specialis* betrekking kan hebben, te weten:
- Lex specialis die ziet op de voorbereiding/afweging
- Lex specialis die ziet op de uitvoering.

Lex specialis ten behoeve van afweging
De afweging of en in welke vorm een infrastructureel project moet doorgaan, speelt zich af in het deelproces dat voorafgaat aan het inhoudelijk besluit. Op dit moment is deze voorbereidende procedure enigszins rafelig en niet al te strak geregeld. Veel is overgelaten aan het initiatief en de opvatting van de initiatiefnemer en de minister. Juist dit gedeelte van de besluitvorming vergt in een aantal gevallen veel tijd en juist de resultaten van dit deelproces zijn nogal eens controversieel. Het is dus interessant om te onderzoeken of een *lex specialis* als proceswet voor dit deelproces een interessante optie is. Twee varianten zijn denkbaar, te weten een generieke *lex specialis* (categorie 4) en een specifieke *lex specialis* (categorie 3).

Lex specialis ten behoeve van uitvoering; geen meerwaarde boven bestaande arrangementen
Een procesmatige *lex specialis* zou op de uitvoering een effect hebben dat vergelijkbaar is met de inhoudelijke *lex specialis.* De analyse die hierboven is gemaakt van de voor- en nadelen van een inhoudelijke *lex specialis*, is voor een groot gedeelte van toepassing op de procesmatige *lex specialis* nadat eenmaal de inhoud is vastgesteld. Het gaat in het bijzonder om de volgende bezwaren:
- *Lex specialis* heeft vooral vat op de sterk gejuridiseerde laatste fase. De tijdwinst hiervan zal beperkt zijn.
- *Lex specialis* staat verrijking van het project in de weg.
- Helderheid van *lex specialis* leidt tot onduidelijkheid en verwarring elders.

Mutatis mutandis geldt ook hier weer dat een *procesmatige lex specialis* voor wat betreft de uitvoeringsfase niet of nauwelijks voordelen zou hebben boven Wro (Rijksprojectenprocedure) en Tracébesluit, terwijl een *lex specialis* wel nadelen zou kennen, in vergelijking met Wro en Tracébesluit. Aan de uitvoering kan dus geen voordeel worden ontleend voor een procesmatige *lex specialis.*

Conclusie: in het bijzonder de voorbereidende fase behoeft betere organisatie
Het heeft dus eigenlijk slechts zin om de balans van voor- en nadelen te onderzoeken van een procesmatige *lex specialis* voor de voorbereidende fase.
Hierbij rijzen twee vragen. De eerste vraag is of het wel verstandig is om vast te houden aan de figuur van een wet om slechts de voorbereidende fase beter te regelen. De tweede vraag is of de voorbereidende fase generiek of specifiek moet worden geregeld.

8.6 Protocol ten behoeve van afspraken over procedure en informatie over grote projecten door Kabinet, ministeries en Parlement

Lex specialis niet optimaal om proces van afweging te organiseren; protocol verdient voor de afweging de voorkeur.
De voorbereidende fase ziet op handelingen van initiatiefnemer en overheden, veelal Rijksoverheid of een aan de overheid gelieerd bedrijf (organisaties als Prorail, NV Luchthaven Schiphol en Havenbedrijf Rotterdam). De centrale speler in de voorbereidende fase zal altijd de Rijksoverheid zijn en de analyses die nodig zijn om tot een goede afweging te komen, zullen hetzij geheel bij het Rijk plaatsvinden, hetzij onder regie van het Rijk door de initiatiefnemer worden uitgevoerd.
Een regeling, c.q. *lex specialis,* zou dan ook voornamelijk de interne organisatie van de afweging betreffen en nauwelijks werking jegens derden hebben. Naast Kabinet, vakdepartement en parlement zou slechts de initiatiefnemer een zware rol hebben, maar die zal zich vanzelfsprekend gedisciplineerd gedragen. Dit impliceert dat de dwingende werking die uitgaat van een wet in dit geval overbodig is.

De voorbereiding van ieder project is tot op zekere hoogte vergelijkbaar, in de zin dat het altijd minimaal om financiën, ruimte, milieu, veiligheid en kwaliteit zal gaan. Maar ieder project is ook weer zo verschillend in de uitwerking dat de complexiteit van de analyse en de tijdsduur die hiermee gemoeid zijn, altijd weer verschillend zullen zijn. Dit impliceert dat een generieke regeling weinig effectief zal zijn. Anders gezegd: van het generieke karakter dat een wet nu eenmaal heeft, wordt in dit geval geen concreet voordeel genoten.
De conclusie luidt dat een wet voor de regeling van slechts de voorbereidende fase geen meerwaarde heeft. Een lichter arrangement verdient de voorkeur. Zo'n arrangement zou kunnen aanhaken op de vigerende Procedureregeling Grote Projecten.
Als de Tweede Kamer beslist een project tot «groot project» uit te roepen, valt deze onder de Procedureregeling Grote Projecten. Na de aanwijzing tot groot project overlegt de betrokken Tweede-Kamercommissie met de betrokken bewindspersoon over de te volgen procesgang en over de informatievoorziening van het kabinet aan de commissie. Bij projecten in voorbereiding moet in ieder geval gerapporteerd worden over:
- Wat er met het project opgelost moet worden en hoe erg het is als het project niet wordt ondernomen;
- De verschillende mogelijkheden om het probleem op te lossen, de middelen waaruit gekozen kan worden, en de prestaties en effecten die daarvan te verwachten zijn;
- De identificatie van stakeholders en de wijze waarop deze stakeholders worden geïnformeerd en hun inbreng kunnen leveren;
- De raakvlakken met overig beleid; de ruimtelijke inbedding, borging van milieukwaliteit, gezondheid, veiligheid en welstand;

- De financiële onderbouwing van het project, publieke en private financiering, inclusief een analyse van de daaraan verbonden risico's.
- De manier waarop tijdens de uitvoering (aan de hand van ijkpunten en tussendoelen) de voortgang gecontroleerd kan worden;
- De (duidelijk geformuleerde) doelen, zodat na afloop van het project beoordeeld kan worden of die doelen gehaald zijn;

Deze procedureregeling is van toepassing op een grote verscheidenheid aan projecten, van de aanleg van fysiek infrastructurele projecten zoals de Betuweroute tot en met wijzigingen van complexe wetten aan toe.
Bij de praktijk van deze Procedureregeling Grote Projecten zijn twee opmerkingen op hun plaats. De eerste is dat een praktijk is gegroeid dat de Kamer deze regeling inzet voor een project, indien zij risico's ziet voor de afwikkeling van het project. De tweede opmerking is dat het accent bij de toepassing van deze procedureregeling ligt in de informatievoorziening aan de Tweede Kamer en veel minder op het proces van afweging voorafgaand aan de besluitvorming.
De conclusie moet zijn dat de Procedureregeling Grote Projecten minder geschikt is als arrangement om het proces van afweging in goede banen te leiden. Feitelijk is de Procedureregeling Grote Projecten een – voor verbetering vatbare – Informatieregeling Grote Projecten.

De oplossing die resteert is dat de Kamer, na overleg met de minister van V&W, een protocol vaststelt in de vorm van een èchte Procedureregeling Grote Projecten, dan wel een Procedure- en Informatieregeling Grote Projecten. Daarin kunnen kabinet en Tweede Kamer de interne en de onderlinge verhoudingen in het kader van de procesgang nader regelen. Het behoeft geen toelichting dat de juridische betekenis van zo'n protocol beperkt zal zijn. De politiek-bestuurlijke betekenis daarentegen, kan substantieel zijn. De vraag die nu nog rest, is of zo'n protocol generiek of specifiek zou moeten zijn.

Generiek protocol
Een generiek protocol zou de gehele voorbereidende fase van de besluitvorming over infrastructurele projecten in het algemeen beschrijven. Nut- en noodzaakdiscussie, m.e.r., OEI en MIT, afwegingen zouden kunnen opgaan in zo'n protocol. In zo'n protocol zouden de volgende elementen kunnen worden opgenomen:
- Procedurering van de werkzaamheden die verbonden zijn aan deze afwegingen;
- Limitering in de tijd van deze werkzaamheden;
- Scope van te onderzoeken alternatieven;
- Arrangementen die de kwaliteit van de afweging borgen.

Specifiek protocol
Een specifiek *protocol* zou de gehele voorbereidende fase voor een specifiek project vastleggen. Ook hier zouden nut- en noodzaakdiscussie, m.e.r., OEI en MIT kunnen opgaan in het protocol. Een specifiek protocol zou natuurlijk concreter kunnen worden dan het generieke protocol en nauwkeuriger eisen kunnen stellen aan de inhoud en procedures van de analyses die nodig zijn om de afwegingen te maken. Bij voorbeeld voor de m.e.r. zou gelden dat de huidige Richtlijnen voor het MER onderdeel van het specifieke protocol kunnen zijn.

Hieronder volgen voor- en nadelen van een *protocol.* Deze worden zo beschreven dat ze van toepassing zijn op zowel de generieke als de

specifieke variant. Na de opsomming volgen een afweging en een conclusie.

Voordeel protocol: snelheid in afweging
Met behulp van een protocol kan worden vastgelegd hoeveel tijd een analyse en afweging in beslag mogen nemen. Dit disciplineert naar verwachting de voortgang van de afweging. Omdat de benodigde analyses per project sterk uiteen zullen lopen, is het moeilijk dit generiek te regelen. Generiek regelen houdt dan in dat al snel de termijn voor de meest complexe analyse de norm wordt. Een oplossing zou kunnen zijn dat het generieke protocol een strakke termijn kent, die eenmalig verlengd kan worden. Dit biedt enige ruimte voor een langere periode van afweging voor complexe projecten.

Voordeel protocol: borging kwaliteit
Bij protocol kunnen arrangementen voor de borging van kwaliteit worden vastgesteld. Zo kan in zo'n protocol worden vastgelegd dat gegevens openbaar moeten zijn, dat commissies van deskundigen de gelegenheid moet worden geboden hun oordeel te geven over de analyses en de afwegingen, etc.

Nadeel protocol: afwegingen niet geheel van te voren te plannen
Analyses en afwegingen zijn niet in detail van te voren te plannen. Tijdens de analyses kunnen nieuwe feiten duidelijk worden en nieuwe verbanden zichtbaar. Dit kan om nieuwe en nadere analyses vragen, en andere afwegingen relevant maken. Het kan zijn dat hiermee tijd is gemoeid die niet in het protocol is gegund. Het is in dit verband veelzeggend dat veel stappen in de procedure van milieueffectrapportage aan strakke termijnen zijn gebonden, maar dat de tijd die voor de analyse wordt ingeruimd, vrij is gelaten. Kennelijk achtte de wetgever zich niet in staat van te voren de daarvoor benodigde tijd in te schatten. Hierbij zijn twee kanttekeningen op hun plaats. In de eerste plaats is de wet hier een generieke wet. De wetgever achtte zich kennelijk niet in staat om de tijdsduur van milieu-analyses in het algemeen in te schatten. Bij een specifiek *protocol* is dit gemakkelijker, omdat het hier om de analyses van slechts één project gaat. In de tweede plaats moet worden opgemerkt dat de vertragende werking van het niet aan termijnen binden waarschijnlijk slechts beperkt is, omdat het de initiatiefnemer zelf is die zo'n analyse moet uitvoeren en die heeft, in het algemeen, belang bij een snelle uitvoering van de analyse.

8.7 Conclusies

Conclusie 1: voorbereidende fase behoeft verstrakking van het proces
De voorbereidende fase waarin de afweging plaatsvindt of een project moet doorgaan en in welke vorm dat dan moet, kan wel enige disciplinering gebruiken. Thans wordt deze eerste fase betrekkelijk vrij ingevuld en zijn er weinig regels die bijdragen aan garanties, wat betreft snelheid en kwaliteit.

Conclusie 2: nieuwe regeling, in de vorm van een lex specialis, ten behoeve van een verbetering van de uitvoering biedt meer nadelen dan voordelen, na recente wijzigingen in Wet ruimtelijke ordening en Tracéwet.
In het afgelopen decennium zijn met name in het ruimtelijke traject van de uitvoering veel veranderingen doorgevoerd die het aannemelijk maken dat veel van de problemen die bij de uitvoering van grote infrastructurele

projecten in de jaren ’80 en ’90 van de vorige eeuw rezen, niet meer in die mate zullen voorkomen. Een nieuwe regeling als toevoeging op deze wijzigingen zou overbodig zijn en kent bovendien nog eens een aantal zwaarwegende bezwaren.
Conclusie: de verbetering van besluitvorming zou zich vooral moeten concentreren op de periode van afweging.

Conclusie 3: een protocol is geschikter dan een wet (lex specialis) om de voorbereiding en afweging te disciplineren
Hoe kan de fase waarin de afwegingen plaatsvinden, optimaal worden georganiseerd? Moet dit in een wet worden geregeld of op een andere manier? En zou dit op generiek of op specifiek niveau geregeld moeten worden?
Voorbereiding en afweging zijn op dit moment vanuit verschillende perspectieven georganiseerd. Afhankelijk van de aard van het project en de benodigdheden voor het project is specifieke regelgeving van toepassing. Bijvoorbeeld: indien een project een zeker beslag op milieukwaliteit legt, is een milieu-effectrapportage verplicht. Indien financiële input van het Rijk vereist is, gelden ICES en/of MIT-spelregels en begrotings- en VBTB-regels.
In een protocol zou moeten worden aangegeven hoe specifieke afwegingen die ook nu reeds plaatsvinden, tot een geheel worden gesmeed, wat de invloed is van de Kamer daarop en hoe de Kamer geïnformeerd wordt over de opzet van de afweging, de voortgang van de afweging en de dilemma’s die rijzen gedurende deze voortgang en de uitkomsten.
Er zijn twee argumenten om niet voor de figuur van een wet te kiezen. Het eerste argument luidt dat de kracht van een wet zijn werking naar derden toe is. Dat is in de voorbereidende fase nauwelijks aan de orde. Het tweede argument is dat de voorbereidende fase per project zo verschilt, dat er van de generieke werking die een wet nu eenmaal heeft, nauwelijks meerwaarde uitgaat.
Conclusie: een wet die slechts op de voorbereidende fase ziet, is te zwaar. Een protocol, vast te stellen door de Kamer, in overleg met de minister met daarin voorgeschreven een manier van werken om tot afwegingen te komen, verdient de voorkeur boven een wettelijke regeling.

Conclusie 4: combinatie van een generiek protocol met per project een specifiek protocol is optimaal
Een generiek protocol dat op alle grote infrastructurele projecten betrekking zou hebben, kan inhoudelijk nauwelijks concreet worden. Om de gedachten te bepalen: een dergelijke wet zou wat betreft detaillering en procedurering ongeveer het niveau van de regeling milieueffectrapportage halen. Procedures en organen zouden kunnen zijn benoemd, maar er zou veel moeten worden overgelaten aan de organen die in een concreet traject voor een concreet project aan het werk gaan.
Een specifiek protocol kan veel preciezer zijn en daarmee ook dwingender in zijn voorschriften die de kwaliteit van de voorbereiding betreffen en de snelheid van werken. Nadeel is dat werken met alleen een specifiek protocol nog geen kwaliteitsgarantie geeft voor een specifiek afwegingsproces. Immers, in zo’n specifiek protocol kunnen, in theorie, kwaliteitseisen er bekaaid van afkomen.

Een tussenvorm zou kunnen zijn dat een generiek protocol op de voorbereiding van Grote Projecten tot stand komt, waarin wordt vastgelegd dat in de voorbereiding:
- nut en noodzaak overtuigend moeten zijn aangetoond;
- alternatieven in ogenschouw moeten worden genomen;

- een eerste serieuze verkenning op geld (kosten en baten) plaatsvindt (KBA, OEI, MIT)
- een eerste serieuze verkenning van de invloed op ruimtelijke kwaliteit, milieu (m.e.r.), gezondheid, externe veiligheid en welstand wordt uitgevoerd.

Voorts wordt in dit protocol vastgelegd:
- hoe veel tijd deze analyses en afwegingen in beslag mogen nemen;
- dat een commissie van onafhankelijke deskundigen toeziet op de kwaliteit van de analyses en afwegingen;
- dat de minister in een specifiek protocol, per project, concreet vorm geeft aan de analyses, de procedures en de commissie van deskundigen.

Desgewenst kunnen in dit specifieke protocol afspraken worden opgenomen over de vervolgprocedure. Indien eenmaal het principebesluit is genomen, om door te gaan met het project, dient een groot aantal vervolgstappen gezet te worden. Belangrijk zijn het financiële traject en het ruimtelijk traject.
Financieel kunnen na de ICES-prioritering de volgende procedures relevant zijn:
- OEI-procedure
- MIT-procedures,
- Begrotingsprocedures

In het ruimtelijk traject gaat het om:
- de Tracéwet,
- de Wet ruimtelijke ordening,
- de Woningwet, in het bijzonder de bouw- en aanlegvergunning en het welstands-toezicht,
- de Wet Milieubeheer, in het bijzonder de m.e.r. en benodigde milieuvergunningen,
- andere wettelijke regelingen, die relevant kunnen zijn, zoals onteigening, landschappelijke inpassing (Belvedère), archeologie, bodemsanering, geluidshinder, gezondheid, externe veiligheid, mededingingswetgeving, etc. Het gaat hierbij niet alleen om Nederlandse, maar meer en meer ook om Europese regelgeving.

Het protocol zou kunnen aangeven hoe het vervolg vorm krijgt, en welke procedures in welke volgorde doorlopen zullen worden.

Het hier geschetste protocol zou de vorm kunnen krijgen van een per specifiek project nader te concretiseren Procedureregeling Grote Projecten, te combineren met een Informatieregeling Grote Projecten (= de erfgenaam van de huidige Procedureregeling) waarin de informatievoorziening aan het Parlement in de verschillende fasen van het project wordt bepaald.

8.8 Literatuur

Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid (1994), Besluitvorming over grote projecten, Den Haag (Sdu Uitgevers).

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 1994, Besluiten over grote projecten, Den Haag (Sdu Uitgevers)

Samenvatting

De kwaliteit van de besluitvorming over grote infrastructurele projecten in Nederland dient te worden verbeterd. Om de langdurige onzekerheden weg te nemen die resulteren uit de huidige verbrokkelde structuur en tegelijk externe belangen naar behoren te beschermen, is een *herstructurering van besluitvormingsprocessen* noodzakelijk. Deze moet er op gericht zijn dat bij de totstandkoming van een groot project een integrale belangenafweging plaatsvindt.

Tot deze conclusie komt de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in het rapport «Besluiten over grote projecten». Het rapport wordt uitgebracht in antwoord op een adviesaanvraag van de regering. Aanleiding tot de adviesaanvraag was het gevoelen dat met de besluitvorming over grote projecten in Nederland steeds meer tijd is gemoeid, terwijl verhoging van de internationale concurrentiekracht van onze economie juist noodzaakt tot het vlot realiseren van een uitstekende infrastructuur.

De regering schreef knelpunten in de besluitvorming vooral toe aan de zeer complexe wet- en regelgeving, waarbij door een stapeling van elk op zichzelf verdedigbare regels een onbeheersbaar geheel ontstaat dat geen recht meer doet aan de ratio van een project. In de recente wetgeving (onder andere Tracéwet en Nimby-regeling) is getracht hierin verbetering te brengen door de besluitvorming onder bepaalde voorwaarden te concentreren. De regering vroeg de raad te onderzoeken of nog andere, meer algemene oplossingen zijn te vinden, op grond van een bredere studie naar de oorzaken van vertraging.

In het rapport relativeert de raad het probleem van het tijdbeslag als zodanig. Grote projecten duren nu eenmaal lang en het tempo van de Nederlandse besluitvorming is minder afwijkend dan vaak wordt gedacht. Onderzoek ten behoeve van dit rapport duidt zelfs op een internationale convergentie in doorlooptijden. De problematische kanten van het Nederlandse systeem zitten vooral in de langdurige onzekerheid en de hieruit voortkomende *onvoorspelbaarheid en onbeheersbaarheid* van de besluitvorming die mede het gevolg is van de bestaande procedures. Bovendien worden de verschillende belangen niet adequaat onderling afgewogen en worden de besluitvorming over de hoofdlijnen van grote projecten en die over de uitwerking en inpassing hiervan door elkaar gehaald.

Deze kernproblemen zijn niet alleen te wijten aan de, inderdaad, complexe regelgeving en de betrokkenheid van zeer vele instanties in diverse fasen van de beleidsvorming. Veel problemen blijken voort te komen uit de wijze waarop grote projecten worden aangepakt. Met name de gewoonte zo'n project te beschouwen als een technische realisatie, die eerst in besloten kring tot in details wordt voorbereid en pas daarna wordt blootgesteld aan een – dan veelal zeer defensief gevoerde – politiek-maatschappelijke discussie, wekt onnodig weerstanden en is oorzaak van vertraging. Het management van voorbereiding, besluitvorming en uitvoering als geheel, alsmede de financiering van grote projecten, verdienen in een veel vroeger stadium aandacht.

Evenwel worden deze aspecten in belangrijke mate geconditioneerd door de bestaande besluitvormingsstructuren en de hieruit resulterende «middelpuntvliedende» krachten. In het WRR-rapport ligt hierop de nadruk. Verbetering van management e.d. is niet los te zien van een politiek-bestuurlijke structuur die is toegesneden op enerzijds het verhogen van de besluitvaardigheid en anderzijds het tijdig bij een project betrekken van decentrale partijen. Aan een groot project zijn zoveel verschillende aspecten en belangen en hieruit voortkomende claims verbonden dat hierover niet op één moment door één instantie kan worden beslist. Alleen concentratie van de besluitvorming zal wellicht op onderdelen tot snellere voortgang leiden, maar de creatie van een maatschappelijk draagvlak noodzaakt juist tot spreiding van de besluiten, onder waarborging van samenhang.

Het dilemma dat hier voor de beleidsverantwoordelijken ligt, is dat de eisen van concentratie en spreiding op het eerste gezicht met elkaar in strijd zijn. Dit *schijnbare* conflict wordt in het raadsvoorstel ondervangen door het besluitvormingsproces in drie stadia te verdelen. In alle stadia wordt aan betrokken partijen een plaats toegekend, maar de «zwaarte» van hun positie verandert per stadium, met meer concentratie bij het bepalen van de hoofdlijnen van een project en meer spreiding bij de concrete uitwerking binnen deze hoofdlijnen. In alle stadia wordt de bindende kracht van besluiten versterkt.

Een aparte «wet grote projecten»
De raad stelt voor een nieuwe «wet grote projecten» in te voeren die kan worden toegepast wanneer de regering een project als «groot» bestempelt. Door toepassing van deze wet op een project, wordt dit onttrokken aan de werking van de wet- en regelgeving die normaliter zou gelden.

De «wet grote projecten» voorziet in drie stadia van voorbereiding.

1. Het *aanvangsbesluit*. Het aanvangsbesluit onttrekt projecten die potentieel als «groot» kunnen worden bestempeld, aan de stroom van voortschrijdende globale plannen. Het leidt tot een onderzoek naar de dringendheid van de desbetreffende maatschappelijke behoeften, de mogelijkheden om hierin te voorzien en de globale baten en lasten van mogelijke projecten. Op basis van dit verkennend onderzoek kan door middel van een projectbesluit worden besloten één van de onderzochte mogelijkheden daadwerkelijk verder ter hand te nemen. Aanvangs- en projectbesluit zijn kabinetsbeslissingen. Zij betreffen ook interne organisatie van de projectvoorbereiding en hebben geen werking tegenover derden.
2. Het *beginselbesluit*. Dit wordt vastgesteld door de regering na overleg met decentrale overheden en andere betrokkenen. Het beginselbesluit legt vast dat het project er komt en binnen welke randvoorwaarden. Het bevat de wezenskenmerken en hoofdlijnen van het project. Het beginselbesluit heeft zowel politiek als bestuursrechtelijk bindende werking en bindt dus ook de regering. Dit is mede van belang voor de internationale (Europese) samenwerking op het gebied van infrastructuur.
3. Het *uitvoeringsbesluit*. Binnen de randvoorwaarden van het beginselbesluit komt tenslotte het uitvoeringsbesluit tot stand. Dit bevat de gedetailleerde uitwerking van het project en vervangt de desbetreffende wetgeving en besluiten van lagere overheden. Ook het uitvoeringsbesluit heeft politiek een bestuursrechtelijk bindende werking. Het bevat de verschillende bestuursbeslissingen die realisatie van het project mogelijk maken. Het uitvoeringsbesluit wordt formeel door de regering vastgesteld, maar materieel bepalen als regel de betrokken lagere overheden de inhoud. Hiertoe is een gekwalificeerde meerderheid benodigd, waarbij de betrokken provincies en gemeenten, alsmede eventueel andere betrokken bestuursorganen tezamen de doorslaggevende stem hebben. Dit vindt zijn rechtvaardiging in het feit dat de lokatie en de effecten op de omgeving de eerste verantwoordelijkheid van de lagere overheden zijn. Alleen als de lagere overheden geen overeenstemming over de inhoud weten te bereiken, stelt de regering deze vast.

De voornoemde besluiten kennen elk een termijn waarbinnen de volgende stap moet worden gezet.

Deskundigencommissie
Naar de mening van de raad komt de structurering in drie besluiten tegemoet aan het vereiste van zowel concentratie als spreiding. Als waarborg voor de betrokken belangen en ter verhoging van de kwaliteit van de besluitvorming, stelt de raad voor al bij het projectbesluit een *Commissie van onafhankelijke deskundigen* in te stellen die tot taak heeft de kwaliteit van de verdere besluitvorming te bewaken, onder meer door gehoor te vragen voor bezwaren van derden. Dit figuur is ontleend aan de milieueffectrapportages, maar zou bij grote projecten voor alle aspecten moeten functioneren. De commissie zou met betrekking tot het beginsel- en het uitvoeringsbesluit een rapport en advies moeten opstellen dat bij de besluitvorming wordt betrokken.

Democratische verantwoording
Zowel het beginselbesluit als het uitvoeringsbesluit behoeft instemming van een meerderheid in (tenminste) de Tweede Kamer. Onderdelen van het beginselbesluit kunnen eventueel door de regering worden gewijzigd naar aanleiding van amenderende moties. Het uitvoeringsbesluit kan alleen worden gewijzigd indien het, bij gebrek aan overeenstemming van de decentrale overheden, door de regering is vastgesteld.

Inspraak en beroep
Het beginsel- en het uitvoeringsbesluit zijn beide vatbaar voor inspraak, zij het dat de regeling hiervan onderling zal afwijken, gezien de verschillen in aard en inhoud van de beide besluiten. Beide besluiten dienen ook vatbaar te zijn voor beroep. Gelet op het algemene en politiek-bestuurlijk karakter van het beginselbesluit kan de wetgever hier criteria vaststellen met betrekking tot de gronden van beroep en de kring van belanghebbenden.

Initiatief
Ter bevordering van een voortvarende aanpak adviseert de raad het initiatief voor projecten te leggen bij de eerstbetrokken minister («produktie-minister») in plaats van, zoals nu veelal, de coördinatie vanuit de ruimtelijke besluitvorming te organiseren. Bij sommige (ontwikkelings)projecten zal overigens de minister van RO de eerstbetrokken minister zijn. De minister-president dient mede toe te zien op de voortgang van de besluitvorming.

Financiering
Om vertragingen te voorkomen, verdient het aanbeveling de kosten zo nauwkeurig mogelijk te ramen in het beginselbesluit en aan te geven hoe het project zal worden gefinancierd. Van een vroege financieringsbeslissing gaat ook een belangrijk signaal uit naar de andere betrokkenen. Het geeft aan dat de centrale overheid inderdaad prioriteit aan het project toekent.

Voorbereidingsorganisatie
Om recht te doen aan het eigen karakter van elk groot project, kan de voorbereiding van de besluiten het beste worden toevertrouwd aan een aparte projectorganisatie, met een eigen staf en budget, op enige afstand van de betrokken departementen en diensten. In de desbetreffende projectgroep kunnen ambtenaren van de verschillende departementen worden gedetacheerd. Onverminderd de politieke verantwoordelijkheid daarvoor, zou deze organisatie zo veel mogelijk in rechtstreeks en collectief overleg met de eerstbetrokken ministers, verantwoordelijk moeten zijn voor het te verrichten onderzoek en de uit te werken voorstellen.

De «wet grote projecten» zoals door de WRR voorgesteld, leidt naar het oordeel van de raad tot versterking van het besluitvormingsproces. De structurering in drie stadia maakt het mogelijk de verschillende categorieën besluiten helder te onderscheiden. *Concentratie* van de besluitvorming wordt bereikt door het centraal vastleggen van de hoofdlijnen in het beginselbesluit, maar ook doordat voor het uitvoeringsbesluit een samenvoeging wordt bewerkstelligd van de enorme aantal bestemmingsplannen, beschikkingen en vergunningen die nu voor een groot project vereist zijn. Tegelijk is in het uitvoeringsstadium *spreiding* van de besluitvorming voorzien, ten gunste van decentrale organen. Tot dusver gezochte oplossingen bevatten ten dele deze elementen, maar de Tracéwet beoogt structurering zonder dat sprake is van volledige concentratie en de Nimby-regeling concentreert, maar treedt pas in werking nadat een conflict is ontstaan.
De raad acht de door hem voorgestelde meer algemene oplossing geëigend om, in samenhang met verbetering van voorbereidings- en managementpraktijken, een beter beheersbare en geïntegreerde besluitvorming over grote projecten te bereiken, die per saldo ook tot tempowinst kan leiden.

9. RUIMTELIJKE EN MILIEU-INPASSING VAN GROTE INFRASTRUCTUURPROJECTEN: HET JURIDISCHE KADER

auteurs: prof. mr. dr. Ernst ten Heuvelhof en mr. dr. Fred Hobma

9.1 Inleiding

In deze notitie wordt ingegaan op bestaande kaders voor de aspecten ruimtelijke ordening en milieu. Dit kader is buitengewoon omvangrijk en bestaat niet alleen uit de Wet ruimtelijke ordening, de Tracéwet, en de milieuwetgeving (regelingen voor geluidshinder, bodemverontreiniging en externe veiligheid, milieu-effectrapportage), maar ook uit aspecten van welstand, grondbeleid, onteigening, archeologie, etc. Wij concentreren ons hier op de in dit verband meest relevante wetten, te weten de Wet ruimtelijke ordening, de Tracéwet en de Wet Milieubeheer. In paragraaf 9.2 komen enkele uitgangspunten aan de orde, die in het recente verleden zijn benadrukt. In paragraaf 9.3 en verder wordt ingegaan op relevante onderdelen van het bestaande kader op het gebied van ruimtelijke ordening. De Tracéwet (paragraaf 9.3) en de Wet ruimtelijke ordening (paragraaf 9.4) komen hierbij achtereenvolgens aan de orde. In paragraaf 9.5 besteden we aandacht aan de Milieu-effectrapportage. Enkele conclusies worden in paragraaf 9.6 gepresenteerd.

9.2 Dwingendheid, snelheid, kwaliteit en transparantie

Terugkijkend naar de discussies sinds 1977 over de WRO in relatie tot grote projecten bespeuren we een steeds terugkerende zorg over de stroperigheid van besluitvorming. Stroperigheid zou moeten worden aangepakt door meer:

a. *dwingendheid:* het kunnen afdwingen van projecten die nationaal van belang worden geacht;
b. *snelheid:* verkorting van procedures en het wegnemen van barrières.

In de jaren 80 en 90 van de vorige eeuw is hieraan vorm gegeven door wijzigingen in de Wet Ruimtelijke Ordening, de invoering van de Tracéwet en de Procedureregeling Grote Projecten.
Hiernaast zijn er zorgen geweest over de kwaliteit van de genomen besluiten, over de (neven-)effecten van de projecten en over de transparantie van besluitvorming. Dit zou kunnen verbeteren door:

c. *probleem- en effectenanalyses ten behoeve van afwegingsprocessen*

In de jaren 90 van de vorige eeuw is hieraan vorm gegeven door de invoering van de Nut- en Noodzaakdiscussie en de OEI-procedure. De wettelijke verplichting van de strategische m.e.r. geldt vanaf juli 2004.

Hiernaast zijn er discussies geweest over veranderingen die, na discussie, niet zijn gevolgd door veranderingen in de praktijk van de besluitvorming. Denk hierbij aan:

– integratie van procedures (Mer, KBA, etc.) gericht op kwaliteitstoetsing;
– formuleren van eisen aan organisatie en institutionele positionering van onafhankelijke toetsing;
– formuleren van inhoudelijke eisen: welke aspecten moeten op basis van welke maatstaven worden getoetst?

In de periode 1994–1997 is er een discussie gevoerd over een wet voor grote projecten ofwel de lex specialis. Toen is niet besloten tot de introductie van een dergelijk instrument (zie hoofdstuk 8).

9.3 Tracéwet (1994)

Aanleiding
De Tracéwet komt voort uit de behoefte aan coördinatie op nationaal niveau. Voordat de Tracéwet er in 1994 komt, wordt de besluitvorming over infrastructuur gekenmerkt door een sectoraal spoor en een ruimtelijk spoor:

- in het sectorale spoor wordt (buitenwettelijk) de vaststelling van het tracé inclusief inpassingsmaatregelen geregeld;
- hierna vindt de planologische inpassing plaats conform de Wet op de Ruimtelijke Ordening, waarbij de minister van VROM de (nauwelijks gebruikte) bevoegdheid heeft om aanwijzingen te geven aan provincies en gemeenten.

Projecten kunnen zo eenvoudig stagneren, bijvoorbeeld als in het ruimtelijke spoor een gemeente niet met een tracé wil instemmen. Daarnaast is in beide sporen afzonderlijk onder meer de inspraak geregeld. Dit kan leiden tot twee keer inspraak over hetzelfde project. De genoemde behoefte aan coördinatie komt in de jaren zeventig en tachtig soms ook op, maar telkens wordt deze strijdig geacht met het decentrale karakter van de WRO. Begin jaren negentig komt de omslag en wordt in het spanningsveld tussen centralisatie/coördinatie en decentralisatie gekozen voor een meer centrale aanpak.

Inhoud en strekking van de wet
Met de Tracéwet worden in 1994 de sectorale en de ruimtelijke procedure gekoppeld. Doel van de wet is betere afstemming tussen sectorale tracévaststelling, WRO en m.e.r.-procedure en bundeling van de rechtsbeschermingsmomenten. Hoofdlijnen van de wet:

- besluitvormingsprocedure voor hoofdinfrastructuur (weg, water, spoor);
- medewerkingsproblemen ondervangen door de verplichte aanwijzing van de minister om streek- en bestemmingsplannen te herzien. Gemeenten en provincies worden verplicht op basis van het ontwerp-Tracébesluit te beslissen of ze medewerking verlenen. Indien ze dit weigeren is de minister verplicht om een aanwijzing geven;
- bundeling van het aantal inspraakmomenten en invoering van strikte termijnen hiervoor;
- tijdens de wetsbehandeling wordt via een nota van wijziging een hoofdstuk toegevoegd voor projecten van nationaal belang. Hierin wordt een link gelegd met de WRO en wordt de procedure van de planogische kernbeslissing (pkb) *voor projecten* in het leven geroepen. Deze procedure leidt tot een besluit, dat planologisch bindend werkt voor de vervolgbesluitvorming (zoals bouw- en aanlegvergunningen en bestemmingsplanwijzigingen). De Betuweroute is de directe aanleiding voor het toevoegen van dit hoofdstuk; dit project wordt in het wetsvoorstel expliciet genoemd.

Eerste evaluatie en wetswijziging
Op basis van een eerste evaluatie van de werking van de Tracéwet uit 1997 wordt in 1999 de Tracéwet gewijzigd (wetsvoorstel 26 343). Wederom is een doelstelling *«de dringend gewenste versnelling en vereenvoudiging van de procedures, die doorlopen moeten worden om (rijks)infrastructuur te realiseren.»*
Essentie van de wijziging is dat de Tracéwet boven de normale procedures voor ruimtelijke ordening wordt gesteld. Vier hoofdpunten:

1. Het tracébesluit werkt rechtstreeks door naar bestemmingsplannen (vrijstelling van bepalingen, die de aanleg van het tracé in de weg staan).
2. Betere beheersing van het proces van vergunningverlening door coördinatie van rijkswege en parallelschakeling van procedures.
3. Concentratie van rechtsbescherming met betrekking tot de beschikkingen op aanvragen om vergunning en eventueel andere besluiten.
4. De binding van de rechter aan een termijn om beslissingen op beroep te nemen.

In de schriftelijke en mondelinge behandeling van dit wetsvoorstel in de Kamer, medio 2000, worden regelmatig vertragingen bij de Betuweroute en de HSL-Zuid als voorbeeld gebruikt. Voor beide projecten komt de wetswijziging overigens te laat, omdat de besluitvorming al is afgerond. Het wetsvoorstel heeft brede steun in de Kamer, al spreken diverse fracties hun teleurstelling uit over de reikwijdte van het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel gaat alleen over afdwingbaarheid en snelheid en niet over inpassing en betrokkenheid van burgers.

Belangrijk issue in de discussie met de Kamer is de positie van mede-overheden. Diverse fracties spreken hun vrees uit voor «doorslaan van de bestuurlijke balans», «te veel centralisme» en «machobesluitvorming». Tussen de indiening en het goedkeuren van het wetsvoorstel is hierover veel discussie geweest. De regering heeft op dit punt veel uitgelegd en het wetsvoorstel op dit punt door middel van nota's van wijziging afgezwakt om tegemoet te komen aan de wensen van de Kamer. De dwingendheid van het wetsvoorstel is daardoor veel minder vergaand dan in het oorspronkelijke wetsvoorstel werd geopperd.

Tweede evaluatie en kabinetsstandpunt

Evaluatie
In 2002 is wederom de werking van de Tracéwet geëvalueerd. Deze evaluatie, uitgevoerd door de Universiteit van Utrecht, is op 17 januari 2003 aan de Kamer aangeboden (Blomberg et al, 2002). Hoofdconclusie is dat op onderdelen verbeteringen van de wet mogelijk zijn, maar dat de meeste winst te behalen is door verbetering van de interne werkwijze binnen de betrokken ministeries. In deze evaluatie worden voorstellen gedaan om de procedures verder te bekorten, met name door interne processen sneller te doorlopen. Er wordt ingegaan op de (vermeende) rigiditeit van de Tracéwet. En er wordt een groot aantal aanbevelingen gedaan om de werking van de Tracéwet verder te verbeteren.

Kabinetsstandpunt
Op 22 december 2003 zendt de minister van V&W, mede namens de minister van VROM, de Kamer een brief, waarin het regeringsstandpunt staat verwoord inzake de bespoediging van besluitvormingsprocedures voor de aanleg en aanpassing van hoofdinfrastructuur. De voorstellen van de minister betreffen een wijziging van de Tracéwet en verbeteringen van de interne procedures binnen de rijksoverheid.

De wijziging van de Tracéwet betreft:
– het uitbreiden van het toepassingsbereik: de Tracéwet gaat ook gelden voor benuttingsmaatregelen (dit betekent dat er niet langer een automatische koppeling is tussen Tracéwetprocedure en mer);
– de invoering van een verkorte procedure, die geldt voor uitbreiding van bestaande infrastructuur en benuttingsmaatregelen. Achtergrond

is dat de bestaande procedure voor deze projecten te zwaar wordt geacht. Essentie van het wijzigingsvoorstel is dat de fasen van trajectnota en kabinetsstandpunt komen te vervallen. Voor geheel nieuwe tracé's wordt de bestaande procedure gehandhaafd, omdat daar meer fundamentele discussies over nut en noodzaak en ingrijpende besluiten over nieuwe trajecten aan de orde zijn.

De minister is voornemens het wetsvoorstel tot wijziging van de Tracéwet voor de zomer van 2004 aan de Kamer te zenden.

Overige voorstellen:
- Start van een planstudiefase pas wanneer er gedegen onderzoek is verricht, er op basis van dat onderzoek een initiële voorkeur is en er zicht is op de financiering van dat alternatief. Vooral dat laatste is nieuw.
- Onderzoek naar de mogelijkheid om sneller te komen tot betrouwbare kostenramingen.
- In een vroegtijdig stadium duidelijkheid over financiële consequenties van inpassingeisen.
- Differentiatie van de rol van de minister van VROM bij de verkorte procedure (NB: dit wordt verder niet uitgelegd).
- Halfjaarlijkse voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer over alle Tracéwetprocedures (valt samen met het MIT).

Het kabinetsstandpunt in zijn geheel is thans in procedure bij de Kamer.

9.4 Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO)

Problemen

De WRO dateert van 1965. Sindsdien is de wet veelvuldig herzien. De problemen zijn:
- Burgers en bedrijfsleven: de wet is ingewikkeld, complex, lange procedures.
- Gemeenten, provincies en Rijk: behoefte aan zakelijker bestuurlijke verhoudingen, meer beslissingsruimte en wendbaarheid binnen kaders, kortere procedures.
- Raad van State: de huidige wet is kwalitatief niet goed.
- Tweede Kamer: planningsstelsel is versnipperd; geen samenhang tussen ruimtelijke plannen en projecten; onvoldoende aansluiting bij de schaalvergroting van ruimtelijke ontwikkelingen en de toenemende economische dynamiek.

Invoering planologische kernbeslissing en verankering in de WRO (1977–1985)

Al in december 1977 wordt het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening aan de Tweede Kamer aangeboden, waarin artikel 2a wordt toegevoegd (kamerstuk 14 889) Dit artikel behelst de introductie van de planologische kernbeslissing (PKB). De oorsprong hiervan ligt in de Nota openbaarheid ruimtelijk beleid uit 1972 (kamerstuk 12 006). Met de planologische kernbeslissing wordt een nieuwe procedure gecreëerd voor regeringsbeslissingen op hoofdlijnen en beginselen van het ruimtelijk beleid. In het wetsontwerp van 1977 wordt hiervoor een speciale wettelijke voorziening voorgesteld. Planologische kernbeslissingen worden in het wetsvoorstel gedefinieerd als[33]:
- beslissingen en standpuntbepalingen over hoofdlijnen en beginselen die van belang zijn voor het nationaal ruimtelijk beleid;
- beslissingen over concrete beleidsplannen, die van belang zijn voor

[33] In het uiteindelijke wetsartikel 2a vervalt deze definitie van planologische kernbeslissingen. Sinds 1985 wordt in dit artikel de procedure beschreven van het voornemen tot vaststelling van «plannen van belang voor het nationaal ruimtelijk beleid».

het nationaal ruimtelijk beleid en afwijken van vastgestelde hoofdlijnen en beginselen;
– beslissingen over concrete beleidsplannen die van belang zijn voor het nationaal ruimtelijk beleid en vooruitlopen op de vaststelling van hoofdlijnen en beginselen.

Het besluit tot het inzetten van de procedure voor een planologische kernbeslissing wordt genomen in de Ministerraad.

Het wetsvoorstel uit 1977 wordt uiteindelijk pas in het voorjaar van 1984 in de Kamer behandeld. In de periode tot aan 1984 doorlopen diverse nota's reeds de PKB-procedure, die op dat moment dus nog geen wettelijke status heeft. Uit het actieprogramma Planologische Kernbeslissingen van 1982 (18 056) blijkt dat de proceduretijd lang is en de nota's die het betreft te omvangrijk. Gestreefd wordt naar een mindere mate van detaillering bij pkb's, waarbij de inhoudgevende taak meer bij decentrale overheden komt te liggen.

De discussie in de Kamer in 1984 gaat over de wens om de PKB via de wetgeving in formele zin te regelen. Het advies van de Commissie Wetgevingsvraagstukken (18 007, nr.2) op dit punt is dat, wanneer men de PKB-figuur wil blijven hanteren, de hoofdlijnen van de PKB-procedure in de wet dienen te worden vastgelegd. Deze commissie wijst ook op het feit dat de wetsvorm voor het vaststellen van PKB's niet steeds de meest geschikte vorm hoeft te zijn: *«Gevreesd moet worden dat de behandeling van een PKB in de vorm van wetsartikelen in het parlement misschien te gedetailleerd en mede daardoor te zwaar zou worden»*.
De commissie beveelt aan om de verlening van goedkeuring facultatief te maken via een zogenaamde goedkeuringswet. Na verzoek van de Eerste Kamer en de aanvaarding in de Tweede Kamer van het amendement-Van Erp (14 889, nr. 92), krijgt de PKB in 1985 een wettelijke grondslag via een wijziging in de WRO (kamerstuk 19 018). Met deze wijziging dienen zowel de Tweede als de Eerste Kamer de PKB voortaan goed te keuren.

Met de wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening in 1985 wordt de planvorming op rijksniveau verstevigd. Tevens wordt het accent gelegd op versnelling en flexibilisering in de totstandkoming van plannen. In de wijziging van 1985 zijn inbegrepen: de globale bestemmingsplannen, de versnelling van de bestemmingsplanprocedure, de wettelijke vastlegging van de planologische kernbeslissing en de stroomlijning van de aanwijzingsprocedure. In 1994 wordt naar aanleiding van de discussie over de Tracéwet de PKB met bijzondere status toegevoegd, de zogenaamde PKB-plus of project-PKB. Deze status maakt het mogelijk aan een PKB of onderdelen daarvan een bindende status toe te kennen. De bedoeling is dat de principiële knoop in de besluitvorming over grote projecten van nationaal belang op het daartoe geëigende niveau, het rijksniveau, wordt doorgehakt.

Een planologische kernbeslissing in zijn geheel is niet bindend, maar «indicatief» van karakter. Dit betekent dat decentrale overheden bij het vaststellen of herzien van hun plannen met de PKB rekening moeten houden. Wel kunnen onderdelen van een PKB bindend zijn. Dat is bijvoorbeeld het geval wanneer kabinet of Tweede Kamer bepaalde locaties willen vrijhouden of juist willen bestemmen voor een bepaalde functie. Er zijn twee vormen van binding:
– de concrete beleidsbeslissing die een rechtstreekse binding heeft voor alle overheidslagen;
– een beslissing van wezenlijk belang, die alleen zelfbindend is, d.w.z.

bindend voor het Rijk. Het Rijk kan alleen van deze afspraken afwijken door de PKB te herzien, hetgeen een zware procedure is.

Bij de herziening van de WRO (zie hierna) wordt voorgesteld de planologische kernbeslissing te laten vervallen. In plaats daarvan komen structuurvisies die door de desbetreffende minister, in overleg met de minister van VROM, worden vastgesteld. Over de herziening van de WRO heeft reeds een hoofdlijnendebat plaatsgevonden, waarbij diverse fracties zich op het standpunt stelden dat de positie van het parlement hiermee wordt uitgehold. De minister is evenwel van mening dat de nationale ruimtelijke hoofdstructuur aan de Kamer zal worden voorgelegd. Het verschil tussen «wordt onderworpen aan het parlement» en «wordt toegezonden met gelegenheid tot het indienen van moties» wordt thans nader bestudeerd.

Conclusie: er vindt thans al een discussie plaats tussen regering en parlement over de rol van het parlement bij de besluitvorming over projecten/onderwerpen, die op dit moment qua besluitvorming leiden tot een PKB. De Kamer houdt hierbij vast aan haar bestaande positie, terwijl de regering een wijziging voorstelt waarvan de consequenties nog worden bekeken.

Invoering Nimby-procedure en de project- PKB/link naar Tracéwet (1993–1994)

Klachten over stroperige besluitvormingsprocedures en over de hindermacht van gemeenten bij het uitvoeren van noodzakelijke grootschalige ruimtelijke investeringen leiden uiteindelijk in 1994 tot enkele reparaties van de WRO. Het wetsvoorstel (23 015) is in februari 1993 ingediend bij de Kamer en plenair behandeld op 14 oktober 1993. Doel is om te bevorderen dat onder omstandigheden op efficiënte en effectieve wijze en op het juiste niveau, knopen kunnen worden doorgehakt.

Inhoudelijke elementen van het wetsvoorstel:

- Het aanwijzingsinstrument (artikel 37 en 38) wordt verbeterd;
- artikel 39 legt een link met de Tracéwet en moet voorkomen dat dezelfde vraag over het al dan niet uitvoeren van een project in verschillende kaders ten principale ter discussie wordt gesteld;
- met artikel 40 en 41 worden het Nimby-instrument en de bijbehorende procedure in de WRO geïntroduceerd. Hiermee kan medewerking bij spoedeisende projecten van bovengemeentelijk belang worden afgedwongen door Rijk of provincie. In deze artikelen staan ook de nimbybevoegdheden van de minister van VROM. Voor toepassing gelden de volgende drie criteria:
  1. Er moet sprake zijn van bovengemeentelijke belangen.
  2. De verwezenlijking van het desbetreffend project in de naaste toekomst is noodzakelijk.
  3. De besluitvorming moet zijn vastgelopen.

Een aantal fracties vreesden bij de behandeling van de wetswijziging in 1993 voor wildgroei in het gebruik van dit instrument. Tot op heden is de Nimby-procedure nog nooit toegepast.[34]

Invoering Rijksprojectenprocedure (2003)

Het wetsvoorstel dat de opname van een rijksprojectenprocedure (rpp) in de WRO behelst (kamerstuk 27 178), is in november 2003 de Eerste Kamer gepasseerd. De wetswijziging is met ingang van 1 februari 2004 in werking getreden. De rpp is voornamelijk te beschouwen als een stroomlijning van bestaande procedures en praktijken. Het betreft een wettelijke regeling voor de besluitvorming over ruimtelijke investeringsprojecten, die van dusdanig belang zijn, dat het Rijk de regie van de

[34] In de in 1996 verschenen studie Grote projecten. Besluitvorming & Management, door J. de Bruin, P. de Jong, A. Korsten en W. van Zanten (red.), Alphen aan den Rijn (1996) wordt gesuggereerd dat de nieuwe Nimby-regelgeving weinig effectief blijkt te zijn.

publieke besluitvorming in de hand wenst te nemen. Het gaat vooral om projecten die niet onder de Tracéwet of de Luchtvaartwet vallen. Voor die projecten is het Rijk momenteel afhankelijk van de medewerking van andere overheden (provincies, gemeenten). Het Rijk kan pas ingrijpen wanneer deze hun medewerking niet of niet tijdig verlenen. Op een project dat als rijksproject wordt gekwalificeerd, zullen twee modules van toepassing zijn:

– de projectbesluitmodule legt de procedure vast voor het besluit dat een project zal worden gerealiseerd en over het hoe en waar van het project. Deze module mondt uit in een rijksprojectbesluit;
– De uitvoeringsmodule bevat de procedurele coördinatie en afstemming van de verlening van de voor het rijksproject benodigde vergunningen en dergelijke onder rijksregie alsmede de bundeling van de verschillende beroepsmomenten.

De rpp laat nadrukkelijk de rechtsbescherming intact (onder meer Algemene Wet Bestuursrecht, m.e.r.-wetgeving), waarmee besluitvorming over grote projecten omgeven is. Hoe de rpp in de praktijk vorm zal krijgen en de effecten die deze procedure zal gaan krijgen, zal na invoering moeten blijken. Nog voor er een rijksproject is aangewezen, wordt reeds aan een omvangrijke wijziging gewerkt.

Fundamentele herziening WRO (1998-heden)
In 1998 worden in de Kamer zorgen geuit over de versnippering van het planningsstelsel en het ontbreken van samenhang tussen projecten en plannen (zie dossier 25 311). De WRO bestaat sinds 1965, waarna de wet veelvuldig is gewijzigd. Men wil betere sturingsmogelijkheden voor de overheid, meer duidelijkheid richting de burger, kortere procedures, overzichtelijkheid en toegankelijkheid van de wet. Ook de Raad van State wijst in haar advies in 1997 – wanneer de uitbouw van artikel 19 tot zelfstandige projectenprocedure aan de orde komt – op de versnippering van de wet. In het Algemeen Overleg op 28 januari 1998 (26 200 XI, nr. 51) zegt de regering toe een voorstel te zullen doen voor een fundamentele herziening van de WRO. In 2000 is de discussienota over de herziening van de WRO gereed en wordt deze verstuurd naar de Raad van State. Deze is tijdens een Algemeen Overleg op 28 juni 2000 in de Kamer besproken. Ook de parlementaire werkgroep Vijfde Nota doet in haar eindrapport «Notie van Ruimte» in 2000 een aantal aanbevelingen voor een herziening van de WRO (27 210). De regering heeft eind augustus 2001 het voorontwerp van de herziene wet naar de Kamer gezonden. Een aangepaste versie is februari 2002 ter advisering aan de Raad van State aangeboden.

Het wetsvoorstel is op 26 mei 2003 ingediend bij de Tweede Kamer. De herziene wet moet leiden tot vereenvoudiging en versnelling van procedures en beroepsprocedures en moet een betere afstemming mogelijk maken tussen ruimtelijke ordening en aanverwante beleidsterreinen. De duur van de bestemmingsplanprocedure wordt in de wet teruggebracht van 58 naar 22 tot 26 weken.[35]

De nieuwe Wet ruimtelijke ordening

Kerndoel en belangrijkste noties[36]
Kerndoel: meer daadkracht en besluitvaardigheid, doelmatigheid en helderheid bij overheidsbesluiten ter zake van de ruimtelijke ordening.

Belangrijkste noties:
- Vereenvoudiging van de regelgeving.

[35] De nieuwe bestemmingsplanprocedure wordt beschreven op p. 27 en p. 53 van de Memorie van Toelichting.
[36] Bron: P. Jong (TU Delft/V&W), PAO-bundel Besluitvorming rond infrastructuur, TU Delft, 2003.

- Verantwoordelijkheden op het juiste niveau; elk bestuur heeft zoveel mogelijk beleidsruimte om de eigen ruimtelijke afwegingen te kunnen maken; provincies en Rijk kunnen bij gemeentelijk respectievelijk provinciaal overstijgende belangen een bepalende rol spelen.
- Rijk, provincies én gemeenten dezelfde bevoegdheden:
  - structuurvisies
  - bestemmingsbesluiten
  - projectbesluiten.
- Provincie en Rijk: heldere bevoegdheden voor kaderstelling en correctie van besluiten van onderliggende overheden.
- Voorspelbaarheid van besluitvorming (wat kan wel en wat kan niet)
  - voor burgers: bestemmingsplannen voor het gehele gemeentelijke grondgebied
  - voor overheden: kaderstelling vóóraf.

Snelle, ordentelijke en waar mogelijk gebundelde procedures.
Rechtsbescherming: snel duidelijkheid en beroep alleen door belanghebbenden.
Betere toezichts- en handhavingsmogelijkheden.

De nieuwe Wet ruimtelijke ordening op hoofdlijnen

- *Effectieve beleidsontwikkeling en kaderstelling*
  Door middel van:
  - overzichtelijk plansysteem
  - structuurvisies (procedurevrij; ook breed ten behoeve van integraal omgevingsbeleid)
  - flexibele actuele bestemmingsplannen (versnelde procedure), ook voor Rijk en provincie
  - projectenmodule voor Rijk, provincies én gemeenten
  - kaderstelling door Rijk en provincies door middel van algemeen verbindende voorschriften of specifieke aanwijzing.

- *Overzichtelijk plansysteem*
  - *Structuurvisies* (ter vervanging van huidige figuren van PKB, streekplan en structuurplan).
  - Flexibele *bestemmingsplannen* zowel voor *beheer* als ook voor *ontwikkeling.*

- *Sterke positie van bestemmingsplannen* (overal, actueel, helder, digitaal opvraagbaar)
  - Bestemmingsplanverplichting voor het *gehele gemeentelijke grondgebied.*
  - *Art. 19* huidige WRO wordt *geïntegreerd in bestemmingsplan.*
  - Bestemmingsplannen mogen *niet ouder* zijn dan *tien jaar; sanctie:* de gemeente kan geen vergunningen meer afgeven tot het bestemmingsplan opnieuw is vastgesteld; *provincie* kan ontheffing verlenen van 10-jaarstermijn.
  - Initiatiefnemers kunnen verzoek indienen om het bestemmingsplan aan te passen.
  - Zoveel mogelijk *digitale bestemmingsplannen* om de ambities ten aanzien van actuele bestemmingsplannen waar te maken.

- *Snellere en vereenvoudigde procedures* en *goede rechtsbescherming*
  - *Bestemmingsplanprocedure verkort* (exclusief procedures bij de rechter) wordt teruggebracht van 58 weken naar 24 weken (= ongeveer duur van huidige art. 19 procedure); geen wettelijk verplichte vóórinspraak.

– Een *versobering* van procedures: aansluiting op de *Algemene wet bestuursrecht.*

- *Beoordeling van bestemmingsplannen door provincie en Rijk*
  – De *(provinciale) goedkeuringsprocedure* van het bestemmingsplan *vervalt.*
  – Maar wèl een *toets door de provincie* en *Rijk* tijdens de totstandkomingsprocedure van het bestemmingsplan.

- *Rechtsbeschermingsprocedures*
  – Beperkt tot *beroep in één instantie* bij de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.
  – Beroep staat *alleen* open *voor belanghebbenden.*

- *Ontwikkelingsplanologie en projecten*
  – *Wet Rijksprojectenprocedure* wordt in de nieuwe Wro geïntegreerd.
  – *Rijk en provincie* zijn voor de realisatie van grote projecten niet afhankelijk van gemeenten. In het geval de provincie of het Rijk zichzelf verantwoordelijk acht voor de regie en uitvoering, kunnen *gedeputeerde staten* of de *minister van Ruimtelijke Ordening* ook zelf direct een *bestemmingsplan* (gewijzigd) vaststellen. Ook de uitvoeringsbesluiten (vergunningen e.d.) dan in handen van provincie of Rijk.
  – *Gemeenten* krijgen *óók een projectenmodule*: als naast een besluit tot wijziging van een bestemmingsplan ook andere besluiten moeten worden genomen of procedures moeten worden doorlopen om tot de verwezenlijking van een gemeentelijk project te komen, vinden procedures en besluiten zoveel mogelijk gelijktijdig en gecoördineerd plaats. B&W bevorderen medewerking van andere bestuursorganen. Bestemmingsplan en andere besluiten worden gelijktijdig bekend gemaakt. Bij een beroep worden die besluiten óók als één besluit aangemerkt.

- *Kaderstelling door Rijk en provincie*
  – Om een goede ruimtelijke kwaliteit te bewerkstelligen kunnen Rijk en provincies door middel van *algemene maatregelen van bestuur/verordeningen* kaders/randvoorwaarden/kwaliteitseisen stellen aan bestemmingsplanbesluiten van decentrale overheden. Deze algemeen verbindende voorschriften kunnen gelden voor alle of voor bepaalde beleidssituaties. Rijk en provincie toetsen gemeentelijke bestemmingsplannen aan de algemene instructies. Rechter kan dat ook bij beroepszaken over bestemmingsplannen.
  – *Aanwijzingen van provincie of Rijk*: gemeentegewijs gegeven (beschikking van de minister of GS), na overleg met de gemeenteraad.
  – Bestemmingsplannen die in strijd zijn met een aanwijzing kunnen worden «bevroren» en door de provincie respectievelijk het Rijk zelf gewijzigd worden.
  – Rechtsbescherming en kaderstelling:
    A: tegen *algemeen verbindende voorschriften*: géén beroep opengesteld.
    B: tegen *specifieke aanwijzing*: géén beroep opengesteld: als gemeente instructie overneemt, staat beroep voor belanghebbende open tegen bestemmingsplan dat op basis van de aanwijzing door de gemeente wordt vastgesteld; als gemeente aanwijzing niet overneemt (binnen 6 weken laten weten), gaat de aanwijzinggever zèlf over tot aanpassing van het bestem-

mingsplan. Gemeente en andere belanghebbenden kunnen tegen dat besluit beroep instellen.

- *Planschade*
  - Er komt een nieuwe *regeling voor vergoeding van planschade.*
  - Met een «eigen risico» van de schade: 5% van de daling van de waarde ten opzichte van de waarde van het goed, direct voorafgaand aan het ontstaan daarvan, blijft voor eigen rekening.
  - *Met een griffierecht van € 300 dat wordt teruggestort als de claim terecht is.*
  - *Verzoek voor vergoeding van planschade moet worden gemotiveerd.*
  - *Maximale termijn indiening schadevergoedingsverzoek 5 jaar.*

- *Doeltreffende en verbeterde handhaving*
  - *Gemeenten zijn verantwoordelijk* voor het toezicht op de naleving van de ruimtelijke regelgeving.
  - Naast de bestaande *bestuursdwang* en *dwangsom* kunnen overtredingen van het bestemmingsplan nu ook worden aangemerkt als een *economisch delict*. Daarmee wordt de strafmaat tegen (met name onomkeerbare) overtredingen aanzienlijk verhoogd.
  - De *minister van VROM* heeft het algemeen bestuurlijk *toezicht* op de gemeenten. Indien nodig kunnen gemeenten onder *verscherpt toezicht* van de VROM-inspectie worden gesteld.
  - Vergunningen afgegeven in strijd met het bestemmingsplan, zijn vernietigbaar. De minister kan *zonodig* ook *in de plaats treden van de gemeente*. De kosten daarvan blijven voor rekening van de (nalatige) gemeente.

- *Verantwoording afleggen*
  - B&W, GS en Minister doen jaarlijks schriftelijk verslag aan respectievelijk gemeenteraad, PS en Staten-Generaal over de uitvoering en de handhaving van de wettelijke bepalingen.

De belangrijkste wijzigingen
Het wetsvoorstel omvat onder andere de volgende wijzigingen ten opzichte van de huidige situatie:
- de zelfstandige projectenprocedure op grond van artikel 19 WRO vervalt;
- de planologische kernbeslissing van het Rijk, het streekplan van de provincies en de regionale en gemeentelijke structuurplannen vervallen en worden vervangen door structuurvisies: het opstellen van een structuurvisie is niet verplicht en er is in het voorstel geen formele koppeling met het bestemmingsplan gelegd. Visies geven de beleidslijnen aan; in tegenstelling tot de huidige wet bevatten de visies geen juridisch bindende normen: beleid en normstelling worden gescheiden;
- het Rijk en Provinciale Staten kunnen, indien sprake is van provinciale of nationale belangen, ook zelf besluiten tot het vaststellen of wijzigen van een bestemmingsplan. Bevoegd gezag bij het Rijk is de minister van VROM;
- er wordt een coördinatieregeling geïntroduceerd voor die gevallen waarbij naast een besluit tot wijziging van een bestemmingsplan, ook andere besluiten moeten worden genomen of procedures moeten worden doorlopen (bouw-, milieu- en/of kapvergunningen, milieu-effectrapportage).[37] De besluiten worden gelijktijdig voorbereid en

[37] Als voorbeeld wordt genoemd de realisatie van een winkelcentrum, een gemeentelijke randweg, een welzijnsvoorziening, een sportpark.

bekendgemaakt en de besluiten worden bij beroep als één besluit aangemerkt (bundeling van rechtsbescherming);
– indien een instructie is gegeven door het Rijk of provincie (omdat een goede ruimtelijke ordening van bovengemeentelijke of bovenregionale aard dat noodzakelijk maakt), dient een bestemmingsplan binnen een jaar te worden aangepast;
– de goedkeuringsvereiste van Gedeputeerde Staten bij bestemmingsplannen vervalt.

Politieke besluitvorming
Op 1 december 2003 vond in de Kamer een debat op hoofdlijnen plaats over de herziene Wro. Het afschaffen van de zelfstandige projectenprocedure zou mogelijk zijn aangezien de doorlooptijd van de bestemmingsplanprocedure in het wetsvoorstel dermate ingekort is, dat het overbodig is geworden. In de praktijk blijken twijfels hierover te bestaan. De minister geeft aan dat de bestemmingsplanbevoegdheid van het Rijk en de provincie niet alleen bedoeld is om projecten te kunnen ontwikkelen, maar ook om gebieden te kunnen beschermen. Een nadere onderbouwing waarom de minister de voorkeur geeft aan de bestemmingsplanbevoegdheid, zal schriftelijk naar de Kamer komen.

In een brief van 23 november 2003 en tijdens het Hoofdlijnendebat geeft de minister ook aan een regeling voor projectbesluitvorming aan het wetsvoorstel toe te zullen voegen. Het projectbesluit is volgens de minister een specifiek instrument dat is gericht op een of meer uitvoeringspraktijken in een specifiek deel van het grondgebied. Het projectbesluit verschilt in zoverre van artikel 19 dat:
– het projectbesluit geen vrijstelling is, maar een eerste fase van het bestemmingsplan;
– het projectbesluit «prikkelt» tot naderhand aanpassing van het bestemmingsplan;
– de beroepsmogelijkheden anders zijn.

Het Rijksbestemmingsplan
Artikel 3.20 Wro bevat een regeling voor de overname van de bestemmingsplanbevoegdheid door de minister van VROM in geval van een nationaal belang.[38] Indien sprake is van nationale belangen (nationaal ruimtelijk beleid) kan genoemde minister, de gemeenteraad en Provinciale Staten gehoord, een bestemmingsplan vaststellen met uitsluiting van de bevoegdheid terzake van de gemeenteraad en Provinciale Staten. De minister van VROM bepaalt in het vaststellingsbesluit tot welk tijdstip de uitsluiting van de bevoegdheid van de gemeenteraad respectievelijk Provinciale Staten tot vaststelling van een bestemmingsplan terzake voortduurt. De bestemmingsplanbevoegdheid van de gemeente wordt door de minister van VROM overgenomen, zowel wat betreft de voorbereiding als de vaststelling van het plan. Ook kan de minister de uitvoering van het bestemmingsplan aan zich houden, in welk geval de minister genomen beschikkingen (zoals aanlegvergunningen, sloopvergunningen, ontheffingen) terstond in afschrift dient te zenden aan B&W.
De (nieuwe) bevoegdheid tot het maken van provinciale verordeningen waarin regels worden gesteld omtrent de inhoud van een bestemmingsplan (artikel 4.1 WRO), blijft gehandhaafd voor zover deze verordeningen niet met een door de minister van VROM vastgesteld bestemmingsplan in strijd zijn. Is dat wel het geval, dan blijven de bepalingen van die provinciale verordening buiten toepassing.

Bron: F. M. A. van der Loo, 2004, Journal Bouw & Infra, maart, p. 67.

Het Rijk en provincies kunnen ook een projectbesluit nemen. De minister zal een en ander schriftelijk nader toelichten waarbij tevens wordt ingegaan op het verschil tussen een provinciale projectenprocedure en

[38] MvT, p. 105–106.

het bestemmingsplan. Een brief hierover is aangekondigd voor februari 2004, maar is nog niet binnen.

9.5 Milieu-effectrapportage

Inleiding
Reeds geruime tijd heeft de milieu-effectrapportage zich een vaste plaats verworven in de maatschappelijke en politieke besluitvorming over infrastructuurprojecten en andere projecten waarvan wordt vermoed dat de milieu-effecten betekenisvol zijn. De m.e.r. wordt beschouwd als een goed en breed geïmplementeerd en geïncorporeerd instrument. De relatie met andere beoordelingsinstrumenten en regelgeving is een punt van voortdurende aandacht.
In 2003 is de m.e.r. (opnieuw) geëvalueerd, ditmaal door Novio Consult in opdracht van de ministeries van VROM, LNV en OCW.

De belangrijkste overwegingen om de m.e.r. in 2003 opnieuw te evalueren zijn:
- Kritiek op de wijze waarop de m.e.r. in de praktijk wordt gehanteerd.
- Benutten van de m.e.r. voor een passende beoordeling in het kader van de Vogel- en Habitat-richtlijn en de verplichtingen vanuit het verdrag van Valetta.
- De ontwikkeling van nieuwe milieueffectbeoordelingsinstrumenten, zoals de Strategische Milieu Beoordeling van plannen en programma's (SMB).
- Strategisch akkoord van de kabinetten Balkenende 1 en 2 en de daarin opgenomen brede herijking van de bestaande regelgeving.

Evaluatie m.e.r. 2003[39]
De evaluatie van de m.e.r. kent een tweeledig doel:
- De *m.e.r. beoordelen op effectiviteit en efficiëntie* en mogelijkheden voor verbetering en vereenvoudiging hiervan identificeren.
- Inzicht bieden in de mogelijkheden voor verdere verbetering van de *samenhang tussen en eventueel integratie van het effectbeoordelingsinstrumentarium* van de rijksoverheid.

Uit de evaluatie komt een zeer gedifferentieerd beeld naar voren waar het gaat om de huidige m.e.r.-praktijk. Er zijn partijen die aangeven het instrument niet (langer) functioneel te vinden. De meerderheid van de respondenten acht het instrument echter nog steeds van groot belang. Wel wordt gesteld dat de m.e.r. op onderdelen ingrijpend verbeterd kan worden. Daarbij moet ook rekening worden gehouden met het tot ontwikkeling komen van het nieuwe instrument van de Strategische Milieu Beoordeling (SMB).

Enkele verbeterpunten ten aanzien van de m.e.r. die veelvuldig worden benoemd, hebben betrekking op:
- *Werkingssfeer*: het helderder gaan benoemen en afbakenen wanneer een activiteit m.e.r. (beoordelings)plichtig is. Het terugbrengen van het aantal m.e.r.-plichtige en met name het aantal m.e.r. beoordelingsplichtige activiteiten;
- *Reikwijdte*: de m.e.r. is onder invloed van onder meer EG-regelgeving steeds verder uitgedijd. Dit leidt tot omvangrijke onderzoeken en rapporten. De m.e.r. moet zich meer richten op de voor de besluitvorming essentiële milieueffecten. Daartoe zou het instrument scoping veel actiever dienen te worden ingezet. Daarmee zou tevens onnodig en dubbel onderzoek kunnen worden vermeden.

[39] Kessel, H. J. B. A. van, T. J. Boer, B. G. M. Roelofs en K. A. Klein Koerkamp, 2003, Evaluatie m.e.r. 2003, Nijmegen (Novio Consult), 4 november. Deze paragraaf is geheel gebaseerd op de samenvatting van het rapport van Novio Consult.

- *Afstemming met procedure moederbesluit*: vooral de afstemming tussen de m.e.r. en de WRO-procedures zou verbeterd moeten worden.
- *Inspraak*: de inspraak dient beter aan te sluiten bij de moederprocedure. Belangrijker dan de inspraak wordt de vroegtijdige betrokkenheid en consultatie van belanghebbenden bevonden mede in combinatie met het beter benutten van de mogelijkheden tot scoping.

Effectiviteit
Over de effectiviteit worden de volgende verbeteringsvoorstellen geformuleerd.
- De wettelijke verplichting tot uitvoering van de m.e.r. blijft noodzakelijk op inhoudelijke gronden en niet uitsluitend gegeven de wettelijke verplichting vanuit de EG.
- Het blijft ook in de toekomst zaak de toepassing van de m.e.r.-regelgeving vooral te beoordelen vanuit de waarde van het milieubelang in de algehele Nederlandse beleidscontext. Daarbij is het voor de Nederlandse situatie specifiek, dat de besluitvorming vrijwel altijd betrekking heeft op activiteiten met een hoge economische, ruimte- en milieudruk.
- In navolging van de evaluatie van de m.e.r. door ECW (1996) adviseert Novio Consult om de m.e.r. voor inrichtingen Wet milieubeheer in te bedden in de Wm-vergunningprocedure, maar daarbij wel nader onderzoek te plegen naar de wijze waarop mogelijke discrepanties tussen de verplichtingen op basis van de EG m.e.r.-richtlijn en de Wet milieubeheer op een goede wijze kunnen worden geborgd.
- Bepaalde activiteiten waarvan de milieueffecten reeds afdoende bekend zijn (uitbreidingen op bestaande locaties van recreatieve activiteiten zoals golfbanen, ijsbanen/stadion, megabioscopen en afvalverwerkingsinstallaties en standaard boor- en winningsinstallaties voor olie en gas), zijn in de toekomst vrij te stellen van verdere onderzoeksverplichtingen op grond van de m.e.r. of, indien dit niet kan, dient door scoping en standaardisatie onnodig onderzoek te worden vermeden.
- Gelijktijdig met de invoering van de Strategische Milieu Beoordeling (SMB) dient de werkingssfeer van de m.e.r. nader te worden afgebakend. Novio Consult adviseert om na te gaan of er bij de gewijzigde werkingssfeer mogelijkheden zijn om te komen tot een betere procedurele integratie van de m.e.r. in de WRO-procedure, voor de – na wijziging van de WRO – nog resterende planfiguren waarvoor een m.e.r. (beoordelings)plicht blijft gelden.
- De inspraak beter aan te laten sluiten op de moederprocedure.
- In combinatie met het beter benutten van de mogelijkheden tot scoping, beveelt Novio Consult aan een vroegtijdige betrokkenheid en consultatie van belanghebbenden rond het initiatief te stimuleren, bijvoorbeeld in de vorm van een informeel vooroverleg.

Efficiëntie
- De efficiëntie van het instrument m.e.r. blijkt voor de initiatiefnemers over het algemeen niet het belangrijkste punt van zorg te zijn.
- In het kader van de samenstelling van de C- en D-lijst, beveelt Novio Consult aan onderzoek uit te voeren naar de mogelijkheden voor afschaffing van de m.e.r.-plicht voor activiteiten die additioneel zijn ten opzichte van de EG m.e.r.-richtlijn. Dit onderzoek uiteraard in combinatie met de bepaling van de beoogde werkingssfeer van SMB.
- Het is wenselijk te komen tot een duidelijke C- en D-lijst en waar mogelijk een verdere beperking van beide lijsten.
- Novio Consult stelt voor de ontheffingsmogelijkheid te vereenvou-

digen en over te gaan tot een afgehele ontheffing voor bepaalde onderdelen, waarvoor de milieueffecten in standaardsituaties reeds afdoende bekend zijn. Dit is in lijn met de reeds bestaande mogelijkheden tot scoping, die in Nederland nog niet adequaat worden benut.
- Aanbevolen wordt de positie van oudheidkundige/cultuurhistorische aspecten in de m.e.r. te verbeteren, met name door meer aandacht in richtlijnenadvies en toetsing vanuit de Commissie m.e.r. (is al in gang gezet) en door het verankeren van de rol als wettelijk adviseur van ROB/RMZ.
- Door een kritische houding van met name bevoegd gezag en Commissie m.e.r. ten aanzien van de hoeveelheid en diepgang van de gevraagde informatie (scoping), kan de effectiviteit en efficiëntie van de m.e.r. op korte termijn aanzienlijk worden verbeterd. Het gaat hierbij om aanscherping en betere toepassing van het instrument scoping in het stadium van de Richtlijnen. Daarbij hoort ook het werken met gestandaardiseerde modules en dergelijke. Dit laatste vereist tevens een goede ontsluiting van databanken over onder meer inhoudelijke onderwerpen en voorspellingsmethoden. Essentieel voor een goede scoping, is tevens een vroegtijdige consultatie van betrokkenen.

Afstemming andere effectbeoordelingsinstrumenten
- Bij de introductie van de SMB gelijktijdig overgaan tot het doorvoeren van de gewenste aanpassingen in de regelgeving betreffende de m.e.r.

Toekomstperspectieven m.e.r.
In het Jaarverslag 2003 geeft de Commissie voor de milieueffectrapportage haar visie op de toekomst van milieubeoordeling in Nederland. (Commissie voor de milieueffectrapportage, 2004). In het Persbericht bij het Jaarverslag 2003 schrijft de Commissie voor de milieueffectrapportage onder meer:
«Het huidige m.e.r. systeem werkt goed maar kan beter: minder verplichte procedures, verschuiving van projectniveau naar strategisch niveau, meer maatwerk en minder regels. Opgave daarbij is de kernkwaliteit te behouden: inspraak, alternatieven, onafhankelijke advisering en motivering van het besluit. Zo ontstaat een kwalitatief goed systeem met procesvereisten op het juiste niveau, rechtszekerheid voor alle partijen en daadwerkelijke lastenverlichting voor bedrijfsleven en overheden.»

Toekomst milieubeoordeling
De Commissie sluit in haar visie op de toekomst van m.e.r. aan bij de conclusies van Novio Consult. Minder verplichte m.e.r. procedures, m.e.r. vooral inzetten voor strategische keuzen, zoals op locatieniveau. Milieueffectrapporten selectiever richten op de hoofdpunten voor de besluitvorming, dus beter toegespitste en dunnere rapporten. (...) Een slimmer systeem dus, met meer maatwerk en minder voorschriften. De opgave daarbij is de kernkwaliteiten van de huidige m.e.r. te behouden: inspraak, alternatieven, onafhankelijke advisering en het motiveren van het uiteindelijke besluit. De EU onderstreepte in 2003 de behoefte aan een goed systeem voor toetsing van milieu-informatie, omdat de kwaliteit van het MER de sleutel is voor een doeltreffende m.e.r.

Milieueffectrapportages worden gemaakt voor een veelheid aan strategische plannen, zoals sectorplannen, ruimtelijke plannen en – in ontwikkelingslanden – armoedebestrijdingsplannen. De ervaring met dit type m.e.r. neemt toe en daarmee ook de kennis over de gewenste aanpak. Bij het opzetten van de milieubeoordeling voor strategische plannen en

programma's, die binnenkort vanuit de EU verplicht wordt, kan hier dankbaar gebruik van gemaakt worden. De voorwaarden voor goede besluitvorming moeten centraal staan: transparantie, participatie en kwaliteit van informatie. Praktijkvoorbeelden illustreren dat in korte tijd waardevolle informatie op tafel komt die meerwaarde heeft voor het te nemen besluit. Het biedt uitstekende mogelijkheden voor een integrale beschrijving van alle relevante effecten, niet alleen die op het milieu maar ook de economische en sociale effecten.

Om m.e.r. de grootste meerwaarde te kunnen geven moeten proces en inhoud van m.e.r. naadloos op elkaar aansluiten. Een waar nodig gefaseerde aanpak en de koppeling met onder meer watertoets, maatschappelijke kosten baten analyses en veiligheidstoets zijn daar voorbeelden van.

9.6 Conclusies

De afgelopen jaren is buitengewoon veel veranderd in de besluitvorming over ruimtelijk relevante, grote projecten. De veranderingen laten zich als volgt samenvatten:

- De veranderingen hebben in het bijzonder betrekking op de formeel-juridische procedures. Andere processen (inter-bestuurlijke processen, interactieve processen met de bevolking) hebben minder aandacht gekregen of zijn niet verder gekomen dan een enkele pilot.
- Formeel-juridische procedures die voorheen sequentieel waren geschakeld, zijn nu parallel geschakeld. Dit leidt, mits goed gemanaged, tot versnelling.
- Inspraakmomenten en procedures zijn verkort en gebundeld.
- Hardere koppeling van sectorale en ruimtelijke besluitvorming, met als voorbeeld de als gevolg van een Tracébesluit automatische vrijstelling van bepalingen in het bestemmingsplan die de aanleg van een tracé in de weg staan, aanwijzingsprocedure voor wijziging van bestemmingsplannen en nimby-vergunningverlening.

Een aantal van deze veranderingen is te laat gekomen voor de besluitvorming over Betuweroute en HSL-Zuid. Deze constatering heeft consequenties voor de relatie tussen de analyse van de besluitvormingsprocessen die hebben geleid tot het aanleggen van Betuweroute en HSL-Zuid en eventuele aanbevelingen. Eventuele zwakke punten in de besluitvorming zijn deels reeds ondervangen in de wijzigingen die nu wel, maar ten tijde van de besluitvorming nog niet waren doorgevoerd.

9.7 Literatuur

Blomberg, A. B., A. A. J. de Gier, J. Gundelach, en F. C. M. A. Michiels (2002), Op de goede weg. Evaluatieonderzoek naar de werking van de Tracéwet, Den Haag (Ministerie van Verkeer en Waterstaat).

Bruin, J. de, P. de Jong, A. Korsten & W. van Zanten (red.) (1996), Grote projecten. Besluitvorming & Management, Alphen aan den Rijn (Samsom).

Buuren, P. J. J. van, Ch. W. Backers & A. A. J. de Gier (2002), Hoofdlijnen ruimtelijk bestuursrecht, Deventer (Kluwer).

Commissie voor de milieueffectrapportage (2004), Jaarverslag 2003, Boxtel (Aeneas)

Dekker, S. M. (2003), Nieuwe regels omtrent de ruimtelijke ordening (Wet ruimtelijke ordening). Brief aan de Tweede Kamer, TK 2003–2004, 28 916, nr. 6, 24 november.

Jong, P. (2003), PAO-bundel Besluitvorming rond infrastructuur, Delft (PAO)

Kessel, H. J. B. A. van, T. J. Boer, B. G. M. Roelofs en K. A. Klein Koerkamp (2003), Evaluatie mer 2003, Nijmegen (Novio Consult)

Parlementaire Werkgroep Vijfde Nota (2000), Notie van ruimte, Den Haag (Sdu Uitgevers).

Peijs, K. M. H. (2003), Aanleg en de aanpassing van hoofdinfrastructuur. Brief aan de Tweede Kamer, TK 2003–2004, 29 385, nr. 1, 22 december.

Bijlage 9.1

De WRO en de toekomstige Wro in enkele schema's[40]

In enkele schema's wordt hieronder weergegeven wat de belangrijke verschillen zijn tussen de WRO en de nieuwe Wro (Kamerstukken II, 28 916, 2003–2003, nrs. 1–2). Deze schema's zijn toegespitst op de ruimtelijke plannen en interventie-instrumenten.

Schema 1 Ruimtelijke plannen en instrumenten in de WRO en in de nieuwe Wro

Overheid	WRO	Nieuwe Wro
Gemeente	Bestemmingsplan	Bestemmingsplan
	Structuurplan	Projectbesluit (wegens vervallen art. 19 in huidige WRO)
		Structuurvisie
Provincie	Streekplan	Structuurvisie = strategisch beleids-document
	Sturing vooral door provinciale goedkeuring	
	Interventie-instrumenten: – aanwijzingen – vervangingsbesluiten – Nimby-vrijstelling	Juridische normstelling: – algemene regels en opdrachten (aanwijzingen) – projectbesluiten – bestemmingsplannen – voorbereidingsbesluiten
Rijk	PKB en PKB plus	Structuurvisie = strategisch beleids-document
	Interventie-instrumenten: – aanwijzingen – vervangingsbesluiten – Nimby-vrijstelling	Juridische normstelling: – algemene regels en opdrachten (aanwijzingen) – projectbesluiten – bestemmingsplannen – voorbereidingsbesluiten

Schema 2 Het juridische karakter van uitspraken in ruimtelijke plannen (WRO)

Overheid	Ruimtelijk plan	Juridische karakter
Gemeente	Bestemmingsplan	Kaart en voorschriften zijn algemeen verbindend
	Structuurplan	Indicatief
Provincie	Streekplan	– Meeste uitspraken zijn indicatief voor decentrale overheden: rekening houden met – zelfbinding voor provincie – concrete beleidsbeslissingen: in acht nemen
Rijk	PKB	– Meeste uitspraken zijn indicatief voor decentrale overheden: rekening houden met – concrete beleidsbeslissingen: in acht nemen – beslissingen van wezenlijk belang: wijziging alleen via PKB-procedure
PKB plus	Uitspraken moeten in acht genomen worden door de decentrale overheden (ook buiten het RO-spoor).	

[40] Bron: mr. drs. P. Jong, mei 2004, TU Delft/V&W.

Schema 3 Het juridische karakter van uitspraken en ruimtelijke plannen en instrumenten in de nieuwe Wro

Overheid	Ruimtelijk plan/instrument	Juridische karakter
Gemeente	Bestemmingsplan	Algemeen verbindend
	Projectbesluit	Toetsingskader voor de verlening van vergunningen (incl. bouwvergunning) die voor de realisatie van het project zijn vereist
	Structuurvisie	Alleen zelfbinding
Provincie	Structuurvisie	Alleen zelfbinding
	Projectbesluit	Toetsingskader voor de verlening van vergunningen (incl. bouwvergunning) die voor de realisatie van het project zijn vereist
	(Project)bestemmingsplan	Algemeen verbindend
	Bij of krachtens provinciale verordening: regels omtrent de inhoud van een bestemmingsplan (ten aanzien van bepaalde gebieden of categorieën van gebieden)	Weigeringsgrond voor bouwvergunning
	Opdracht (aanwijzing) van GS aan een gemeenteraad omtrent de inhoud van een bestemmingsplan (binnen een daarbij te bepalen termijn vast te stellen)	Opdracht ten aanzien van de inhoud van gemeentelijk bestemmingsplan
	Voorbereidingsbesluit	Rechtsgevolg: planologische bevriezing (maximaal 1 jaar)
Rijk	Structuurvisie	Alleen zelfbinding
	Bij of krachtens amvb: regels omtrent de inhoud van een bestemmingsplan (ten aanzien van bepaalde gebieden of categorieën van gebieden)	Weigeringsgrond voor bouwvergunning
	Opdracht (aanwijzing) aan gemeenteraad omtrent de inhoud van een bestemmingsplan (binnen een daarbij te bepalen termijn vast te stellen)	Opdracht ten aanzien van de inhoud van gemeentelijk bestemmingsplan
	Opdracht aan PS (aanwijzing) om binnen een termijn van maximaal 6 maanden toepassing te geven aan artikel 4.1	Opdracht aan PS om bij of krachtens provinciale verordening regels te stellen omtrent een gemeentelijk bestemmingsplan
	Opdracht (aanwijzing) aan GS om binnen een termijn van maximaal 3 maanden toepassing te geven aan artikel 4.2	Opdracht aan GS om een opdracht te geven omtrent de inhoud van gemeentelijk bestemmingsplan (binnen een daarbij te bepalen termijn vast te stellen)
	Projectbesluit	Toetsingskader voor de verlening van vergunningen (incl. bouwvergunning) die voor de realisatie van het project zijn vereist
	(Project)bestemmingsplan	Algemeen verbindend
	Voorbereidingsbesluit	Rechtsgevolg: planologische bevriezing (maximaal 1 jaar)

10. VEILIGHEIDSBORGING VAN GROTE INFRASTRUCTUUR-PROJECTEN

auteur: dr. ir. John A. Stoop

10.1 Historie en context

De huidige aandacht voor veiligheid in grote infrastructuurprojecten en in beleidsvoornemens op landelijk niveau kent een lange voorgeschiedenis. Deze aandacht is te herleiden tot het gedachtengoed van diegenen die zowel prospectieve als retrospectieve aandacht voor veiligheid hebben bepleit en daartoe aansluiting hebben gezocht bij landelijke ontwikkelingen rond strategische beleidsvorming in transportveiligheid.
Deze aandacht heeft in twee richtingen uitwerking gekregen:

– prospectief door het evalueren van beleidsvoornemens en projectplannen op de effectiviteit ervan en de kosten-baten verhouding, voorafgaande aan de invoering waardoor verborgen gebreken voorkomen worden;
– retrospectief door het diepgaand onderzoeken van ongevallen en incidenten die een aanwijzing konden geven voor systematische tekortkomingen door het leren uit gebleken gebreken.

Voor beide richtingen werd gedacht aan het inschakelen van onpartijdige deskundigen.

In 1977 werd de Raad voor de Verkeersveiligheid (RVV) opgericht als een adviescollege voor de Minister met als taak desgevraagd of uit eigener beweging te adviseren omtrent de hoofdlijnen van het verkeersveiligheidsbeleid. In 1980 kreeg de RVV een permanente status. Tegelijkertijd werd van de RVV verwacht concrete beleidsbeslissingen te beoordelen. Met het opheffen van de RVV in 1997 zijn de taken overgegaan op de Raad voor Verkeer en Waterstaat, waarmee veiligheid als een van de algemene beleidsaspecten geacht werd in de beoordeling te worden meegenomen. Van de mogelijkheid tot prospectieve beleidsevaluatie heeft de Raad voor Verkeer en Waterstaat slechts sporadisch gebruik gemaakt. Het aspect veiligheid is in termen van de RVV «ondergesneeuwd» geraakt (RVV, 1998).
De RVV heeft uitgebreid gebruik gemaakt van zijn bevoegdheid tot een ex-ante evaluatie van beleidsvoornemens van de overheid. Hij heeft in zijn bestaan niet alleen 70 rapporten en adviezen uitgebracht over een veelheid aan beleidsvoornemens, maar ook initiatief genomen tot een meer structurele benadering. Uitgaande van het motto dat «Voorkomen beter is dan genezen», onderkende de RVV de behoefte aan een instrument dat de veiligheidseffecten van beleidsvoornemens verkende en kon koppelen aan processen die ook op andere terreinen hun effecten hadden. Zo kon het aspect veiligheid op een zorgvuldige wijze expliciet in de afweging van al die effecten in de besluitvorming tot uitdrukking komen. De RVV besloot in 1992 in samenwerking met de Spoorwegongevallenraad een verkenning uit te voeren naar de haalbaarheid van een Veiligheids Effect Rapportage als een expliciete en integrale beoordeling van de veiligheid van een groot infrastructuurproject. De RVV volgde hiermee het voorbeeld van een studie van een aantal hoogleraren uit de Delftse school, die reeds in 1983 een ex-ante evaluatie verrichtten van de externe effecten van het verkeerssignaleringssysteem voor autosnelwegen dat toen op grote schaal in aanleg zou worden genomen (De Kroes et al, 1983). Als voorbeeld voor het evalueren van beleidsvoornemens van de overheid koos de RVV medio 1992 een groot infrastructuurproject; de Betuweroute in de strakke bundeling met de A15 (Stoop, 1993).

De verkenning naar een Veiligheids Effect Rapportage voor de Betuweroute heeft een reeks van onderzoeken en proefprojecten tot gevolg gehad.
Enerzijds is er aandacht ontstaan voor de inhoudelijke beoordeling van veiligheid binnen een aantal grote infrastructuurprojecten (Stoop, 1993; Werkgroep Betuweroute Regionale Brandweren, 1994). Uit een aantal evaluatiestudies blijkt de veiligheid veel lacunes te vertonen qua wetgeving, procesmanagement, kennisvoorziening en onafhankelijke oordeelsvorming (Leeuwendaal Advies, 2001; Rosmuller, 2001; Stoop en Beukenkamp, 2002; Nibra, 2003). Deze aandacht heeft niet tot een landelijke regeling of wet geleid. Het beoogde veiligheidsequivalent voor de wettelijke geregelde aandacht voor economische en milieueffecten is niet gerealiseerd.
Voor een aantal risicodragende activiteiten zoals gevaarlijke stoffen en het luchtverkeer wordt in het kader van de BRZO reeds een extern veiligheidsrapport vereist, zoals in het Besluit Externe Veiligheid Inrichtingen en het Risico Normering Vervoer Gevaarlijke Stoffen. Deze bestaande regelgeving heeft echter een beperkte reikwijdte, andere activiteiten waaraan risico's zijn verbonden en interne risico's blijven buiten beschouwing.
Voor het ondergronds bouwen en tunnels zijn eveneens specifieke regelingen in voorbereiding, zoals de kaderwet Tunnelveiligheid, om aan de Europese Richtlijnen voor tunnelveiligheid te voldoen (Rijkswaterstaat, 2004).
Anderzijds zijn er verschillende studies verricht naar een procedurele inpassing van een VER in beleidsbeslissingen (Cachet et al, 1994; 1997; Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1995; Koppenjan et al, 1998; Korthals Altes et al, 1998a; 1998b; Cachet en Koppenjan, 1998; Koppenjan en Munier, 1998). Deze studies richtten zich in de praktische toepassing op kleinere infrastructuur projecten op lokaal bestuurlijk niveau zoals ondergrondse winkelcentra en parkeergarages (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1997).

Daarnaast werd het College Bevordering Veiligheidseffectstudies ingesteld onder voorzitterschap van mr. Pieter van Vollenhoven. Van dit college is wel een jaarverslag met inhoudelijke aanbevelingen, maar nooit een eindverslag verschenen (College Bevordering Veiligheidseffectstudies, 2000a). De samenvattende aanbevelingen uit het jaarverslag richtten zich op het opzetten van een kenniscentrum, een onafhankelijke adviesraad, verbreding van het begrip veiligheid naar de privésfeer en hulpverlening en het ontwikkelen van flankerend beleid omwille van een draagvlak voor een VER. Het slotdocument van dit college richtte zich op het nut en de noodzaak van onafhankelijk ongevallenonderzoek (College Bevordering Veiligheidseffectstudies, 2000b). Hiermee heeft het college een relatie gelegd naar het beleidsveld van retrospectieve aandacht voor veiligheid.

De RVV had niet expliciet de taak ongevallen in het wegverkeer te onderzoeken en ex-post beleidsevaluaties te verrichten. Op eigen initiatief heeft hij vanaf 1982 enige grootschalige mistongevallen op autosnelwegen diepgaand onderzocht als typische voorbeelden van systeemfalen in het wegverkeer. Daaruit heeft hij – na aanvankelijk een onderzoeksmethode voor verkeersongevallen te hebben ontwikkeld –, geadviseerd tot het oprichten van een ongevallenonderzoeksorganisatie voor het wegverkeer met wettelijke bevoegdheden in analogie met de andere transportmodaliteiten (Stoop, 1993). Na een aanvankelijke afwijzing heeft dit onderzoek uiteindelijk gestalte gekregen in de multimodale Raad voor de Transportveiligheid RvTV. Onafhankelijk ongevallenonderzoek is

dermate succesvol, generiek toepasbaar en internationaal erkend gebleken, dat uitbreiding naar andere sectoren recentelijk zijn wettelijke beslag heeft gekregen in de totstandkoming van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) en heeft geleid tot verschillende EU-regelingen en Richtlijnen voor onafhankelijk onderzoek in alle transportmodaliteiten.

Hiermee was de RVV in een paradoxale situatie beland:
- zij heeft haar wettelijk opgedragen taak in het adviseren op hoofdlijnen en het beoordelen van concrete beleidsbeslissingen van de centrale overheid niet blijvend kunnen verankeren in de besluitvorming van de overheid. De taak van de RVV als onafhankelijk en deskundig beleids-adviescollege is mettertijd verdwenen, een VER is er niet gekomen;
- zij heeft daarentegen de op eigen initiatief gekozen benadering van het ontwikkelen van onafhankelijk en deskundig ongevallenonderzoek met succes in een wettelijke regeling vastgelegd zien worden. Zonder de inzet van de RVV zouden de RvTV en de OVV niet tot stand zijn gekomen

10.2 Gemiste kansen

Al met al zijn vanuit de overheid een aantal kansen voor het verbeteren van de veiligheid in transport gemist:
- er is weinig aandacht geweest voor het ontwikkelen van een integraal begrip waarin alle facetten van de veiligheid aan de orde konden komen. Eerst na druk van maatschappelijk belanghebbenden en grootschalige ongevallen in het buitenland zijn andere aspecten dan de externe veiligheid zoals hulpverlening en rampenbestrijding in de begripsomschrijving opgenomen en is dit aspect expliciet in de OVV vermeld (Werkgroep Betuweroute Regionale Brandweren, 1994; Rijkswaterstaat, 2004);
- de aandacht voor een ex-ante beoordeling met behulp van een VER heeft zich beperkt tot de fysieke aanleg van infrastructuurprojecten en heeft andere beleidsvoornemens laten liggen. Daarbinnen is de aandacht gericht geweest op kleinere projecten. De reikwijdte van een VER is beperkt tot een enkel type beleidsvoornemen en is neergeschaald naar het locale bestuurlijke besluitvormingsniveau (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1997);
- het heeft ontbroken aan een uniform beoordelingskader. Er is per project aandacht aan de veiligheid gegeven waarbij uit verschillende evaluaties steeds weer dezelfde tekortkomingen moesten worden geconstateerd. Er werd een projectspecifieke invulling gegeven aan begrippen als Safety Case en Integraal Veiligheids Plan. Dit leidde tot een diversiteit aan benaderingen en beoordelingswijzen tussen en zelfs binnen projecten wat leidde tot inconsistenties, verschillende oplossingen en verschillen in veiligheidsniveau (Leeuwendaal Advies, 2001; Nibra, 2003; AVV en RIZA, 2004);
- er is geen gebruik gemaakt van het wettelijk mandaat van de RVV om als deskundig college gevraagd en ongevraagd advies te geven over beleidsvoornemens van nationaal belang zoals de aanleg van grote infrastructuurprojecten. Een equivalente structuur als bij de mer-procedure was aanwezig, maar is niet gebruikt;
- er is uitsluitend gesteund op het instrument van de kwantitatieve risico-analyse en het bijbehorende externe veiligheidsnormstelsel voor de relatie met andere autonome ontwikkelingen in de directe gebruiksomgeving. Eerst na de explosie in Enschede zijn schade-effect afstanden in de discussie betrokken, is de gelaagdheid in besluitvorming en zijn verschillen in aanvaardbaarheid van risico's onderkend en

is integraal afwegen in discussie gekomen. Het louter inwisselen van een kansbenadering voor een effect- of belevingsbenadering zou echter geen verbetering betekenen. Risico is immers een multdimensionaal begrip. Het heeft ontbroken aan een standaard methode zoals bij de kosten-baten analyse en aan het signaleren van kennislacunes zoals bij de mer;
– veiligheid is «vroeg en hoog» in bestuurlijke besluitvorming kwalitatief en zonder nadere onderbouwing als strategisch argument gehanteerd en pas «laat en laag» als uit te onderhandelen en technisch te detailleren aspect op operationeel niveau uitgewerkt. Er zijn geen «stopregels» op grond waarvan de besluitvorming gestructureerd en op grond van inhoudelijke argumenten verloopt. Hierdoor herhaalt de discussie zich met een veelal suboptimaal en weinig doelmatig resultaat dat niet op een breed maatschappelijk draagvlak kan terugvallen (Tunnelflits Nieuwsbrief van het Projectbureau Tunnelveiligheid, 2004).

10.3 Bedreigingen

Continuering van de huidige veiligheidsbenadering leidt op den duur tot concrete bedreigingen van het draagvlak en het welslagen van beleidsvoornemens en grote infrastructuurprojecten:
– een toenemende juridisering van de besluitvorming door het ontbreken van een scheiding tussen aansprakelijkheid en ontwerptekortkomingen. Uiteindelijk heeft de Raad van State uitspraken moeten doen over de veiligheid van Knooppunt Valburg, het rangeerterrein te Venlo en de Noord-Zuid metrolijn;
– de aansprakelijkheid van ontwerpers komt in het geding bij het ontwerpen van beleidsprocessen en grote infrastructuurprojecten. Dit leidt tot risicomijdend gedrag en het formaliseren van samenwerkingsverbanden. Ontwerpers vallen terug op conservatieve beleids- en ontwerpopvattingen waarbij voorkeur wordt gegeven aan meer regelgeving, richtlijnen en de stand van de techniek. In publiek-private samenwerkingsverbanden opererende partijen hanteren een ruime onzekerheidsmarge in het bouwrisico, wat kostenverhogend werkt;
– een politisering van de besluitvorming doordat standpunten worden uitonderhandeld op grond van percepties, kosten-batenoverwegingen en politieke agenda's. Beschikbare kennis wordt niet of in beperkte mate toegepast, terwijl de opgedane ervaringen binnen de betreffende projectorganisaties of locale besturen blijven. Er is een behoefte aan een landelijk kenniscentrum voor veiligheidsvraagstukken gesignaleerd, maar dit is nog niet gerealiseerd (Cachet en Van Sluis, 1998). Er bestaat een centrum voor Tunnelveiligheid: een Landelijk Veiligheidsinstituut Openbaar Bestuur is in voorbereiding.
– een toenemende lokalisering van de besluitvorming. De Nota Ruimte en de Nota Mobiliteit streven nadrukkelijk naar meer invloed voor de locale overheid. Locale belangen en afwegingen kunnen in de nabije toekomst een dominante rol gaan spelen in infrastructuurprojecten van nationaal belang. Harde veiligheidsnormen worden daarbij vervangen door begrippen die een bewuste keuze mogelijk moeten maken tussen doelmatigheid en recht op risicobescherming (RIVM, 2003). Hiermee komen transparantie en consistentie onder druk te staan;
– in de beoordeling van veiligheid zullen alle betrokken partijen moeten kunnen beschikken over voor hen toegankelijke begrippenkaders en beoordelingswijzen. Momenteel ontbreekt het aan een geschikt

instrumentarium dat voldoende toegesneden is op een multi-actor omgeving en meervoudige, gelaagde besluitvorming;
– het aantal individuen dat in aanmerking kan komen om als onafhankelijk deskundige zitting te nemen in een externe Safety Committee of Veiligheids Advies Commissie is zeer beperkt. Er wordt voortdurend per project een beroep op hen gedaan, wat door hun betrokkenheid bij andere projecten de schijn van belangenverstrengeling kan doen ontstaan. Hiermee staat de geloofwaardigheid van onafhankelijke toetsing onder druk.

De overheid heeft deze bedreigingen overigens terdege onderkend. In een gemeenschappelijke heroverweging gaan de ministeries van VenW, VROM en BZK in op de relatie van veiligheid met het beleidsproces. In een studie naar de rol van veiligheid in besluitvorming van de centrale overheid zijn over de verschillende beleidsterreinen lacunes en verschillen geconstateerd rond beleidsachtergronden, definities, conceptuele kaders, praktische toepassingen en beschikbare methoden (AVV en RIZA, 2004). Veiligheid zou expliciet als beleidsdoelstelling een plaats moeten krijgen en zodoende bijdragen aan een transparante, consequente en consistente waardering van het veiligheidsbelang naast andere belangen als milieu en economie. Tevens zou een betere verantwoording mogelijk zijn bij het zichtbaar maken van dilemma's in beleidskeuzen vanuit zowel beleidsdoelen als maatschappelijke context, zoals bij het gemotiveerd afwijken van individuele en groepsrisico normen. De studies beperken zich tot het procesontwerp in de besluitvorming en gaan vooralsnog niet in op de inhoud van de beslissingen of de normering voor de verschillende veiligheidsaspecten (Ministerie van V&W en EZ, 2000). Het is de bedoeling bij het verbeteren van de OEI-systematiek (Onderzoek Effecten Infrastructuur) om de veiligheid beter in de besluitvorming in te passen (AVV en RIZA, 2004). Hiermee keren de kansen voor veiligheid.

10.4 De kansen keren

Ook op andere gebieden dan de veiligheid blijken effectrapportages voor verbetering vatbaar, met name rond het maatschappelijk rendement van verscheidene grote infrastructuurprojecten (Algemene Rekenkamer, 2000; Ministeries van V&W en EZ, 2000). Men zoekt naar een kader waarbinnen een integrale en transparante beschrijving van effecten mogelijk is. Voor het analyseren van het gehele scala aan economische effecten van grote infrastructuurprojecten is de Leidraad OEI ontwikkeld. Het OEI-project heeft geleid tot een brede consensus tussen de betrokken onderzoeksinstituten over het belang van kosten-baten analyses en tot overeenstemming over de hoofdlijnen van de wijze waarop dergelijke analyses moeten worden uitgevoerd. Voor de veiligheid bestaat nog geen vergelijkbare studie en is er geen consensus over de uitvoering van een veiligheidseffectbeoordeling.

Uit de evaluatie van grote infrastructuurprojecten komt naar voren dat het niet wenselijk is effecten op grond van een enkel rendementscijfer te vangen, dat er sprake is van een reeks van kritische beslissingen die gaande het project aangevuld en verbeterd worden en dat strategische en externe effecten met diverse methoden ingeschat kunnen worden. Om aan te sluiten bij het besluitvormingsproces kunnen analyses in twee ronden plaatsvinden. Na een eerste kwalitatieve beoordeling op grond van kengetallen kunnen na het helder worden van de zoekrichting, meer diepgaande analyses plaatsvinden. Uiteindelijk beslist de politiek op grond van heldere en relevante informatie. In de eerste ronde komen

knelpunten, kansen en oplossingrichtingen aan bod, in de tweede ronde krijgen de verschillende projectalternatieven met technische varianten een nadere onderbouwing en vindt ook de wettelijk verplichte MER plaats. De instrumenten KBA en mer worden daartoe in de eerste ronde in een globale vorm met behulp van kengetallen en in de tweede ronde volledig toegepast.
In de evaluatie wordt veiligheid naast milieu genoemd als een van de twee meest belangrijke maatschappelijke, niet-financiële effecten. Met het ontstaan van bestuurlijk aandacht voor veiligheid biedt dit een unieke kans om veiligheid in een algemeen besluitvormingskader met een breed welvaartsperspectief te positioneren naast milieu en economie.
Er is echter nog een tweede kans. Door het ontstaan van publiek-private samenwerkingsverbanden en een terugtredende centrale overheid gaan functionele eisen in plaats van inhoudelijke prestatie-eisen belangrijk worden. De aandacht van de overheid in haar nieuwe rol moet dus gaan verschuiven van het operationele naar het strategisch en tactisch sturingsniveau. Dit vereist dat transparante procedures en methoden worden ontwikkeld waardoor verborgen systeemgebreken voortijdig zichtbaar worden gemaakt en niet later als gebleken gebreken tot ongevallen en schade leiden. Gedurende de ontwikkeling en het gebruik van een systeem kunnen gaandeweg steeds grotere afwijkingen gaan ontstaan van de oorspronkelijke ontwerpparameters. Ook voor die situaties is het van belang te kunnen voorzien wanneer een systeem zich buiten de ontworpen veiligheidsenveloppe dreigt te begeven. Bij het voorspellen van gewijzigd gebruik worden de projecten geconfronteerd met afwegingen tussen methodische onzekerheid en scenario onzekerheid. De VER-eisten verschaffen met het formuleren van functionele eisen op hun beurt het kader en de kriteria voor het beoordelen van het uiteindelijke product dat door een publiek-privaat samenwerkingsverband wordt opgeleverd. Zo kan het resultaat van de VER als startdocument dienen voor de per project op te leveren Safety Cases.
De resultaten van de Safety Case leveren op hun beurt de ingangseisen voor het Safety Management System in de operationele fase. In zaken waarin bij een groot ongeval dit SMS niet kan voorzien, zijn hiermee ook de eisen aan de inzet van de openbare hulpverlening geïdentificeerd. Zo krijgt de overheid de gehele veiligheidsketen transparant in beeld, vanaf het nemen van het initiatief tot en met de organisatie en inzet van middelen in de hulpverlening en nazorg.

10.5 Inhouds- en procesvereisten

Om veiligheid mee te kunnen laten lopen met het stramien van een integrale en transparante besluitvorming door de centrale overheid zijn inhouds- zowel als procesvereisten te stellen.
Inhoudsvereisten:
- ook veiligheid is onderworpen aan een reeks van beslissingen op respectievelijk strategisch, tactisch en operationeel niveau (Stoop, 1990). Daarbij bestaan verschillende soorten van onzekerheid over het falen van systemen op het gebied van kennis, modelvorming en getalsmatige informatie (RIVM, 2003). Elk van deze onzekerheden kent een eigen arsenaal van methoden en begrippen;
- bij het integraal benaderen van veiligheid dient de verscheidenheid aan facetten onderkend te worden zoals interne, externe veiligheid, arbeidsomstandigheden, rampenbestrijding, hulpverlening en sociale veiligheid. Daarnaast dient de veiligheid van een beleidsvoornemen of groot infrastructuurproject in zijn wisselwerking met de omgeving beoordeeld te worden. Veiligheid kent daardoor naast een generieke

een specifieke component uit de unieke aard van de projecten en beleidsvoornemens in de gebruiksomgeving (DHT, 2003);
- in de veiligheid bestaan vier denkscholen naast elkaar. Zij denken respectievelijk in termen van oorzaken en ontwerpen (deterministisch), kansen en kosten (probabilistisch), besluitvorming en beleving (constructivistisch) en feitelijk functioneren en falen van systemen (functionalistisch) en zijn kenmerkend voor groepen van actoren. Omwille van het bereiken van een maatschappelijk draagvlak in een multi-actor omgeving zal met het bestaan van verschillende denkscholen in het besluitvormingsproces rekening moeten worden gehouden (Rosmuller, 2001; Stoop en Beukenkamp, 2002);
- tijdige transparantie in het functioneren van systemen vereist het beschikbaar zijn van besluitvormingsinstrumenten en oplossingen op de onderscheiden besluitvormingsniveaus, variërend van het toepassen van het voorzorgbeginsel, het opstellen van scenario's en procesvereisten tot en met het kwantificeren en beoordelen van kansen en gevolgen (RIVM, 2003).

Procesvereisten:
- bij beslissingen op het strategische en tactische niveau van bestuurlijke besluitvorming is de centrale overheid als initiatiefnemer de probleemeigenaar in het betogen van nut, noodzaak, haalbaarheid en betaalbaarheid van beleidsvoornemens en grote infrastructuurprojecten. Een VER zal instrumenteel moeten zijn aan het realiseren van een transparante en integrale besluitvorming op beleidsvoornemens en grote infrastructuurprojecten;
- de VER zal selectief moeten zijn als besluitvormingsinstrument. Het is niet mogelijk alle besluitvormingsniveaus met een enkel omvattend instrument te dekken, temeer daar er grote verschillen zijn in de inhoud van de besluitvorming en de betrokkenheid van actoren in de verschillende besluitvormingsprocessen te sterk verschilt. De VER zal zich dus op een specifiek besluitvormingsniveau moeten richten. Op grond van de thans bestaande lacunes zou dit bij voorkeur op het strategische of tactische niveau vorm moeten krijgen;
- voor het positioneren van de VER wordt uitgegaan van de driedeling in besluitvormingsniveaus, die ook bij het beoordelen van economische en milieu aspecten wordt gehanteerd:
  - op strategisch niveau staat het bereiken van een maatschappelijke consensus tussen actoren centraal die moeten beslissen over nut en noodzaak aan de hand van concepten, tracees, systeemarchitectuur, kengetallen, waardering en beleving. Het beslissen over veiligheid zou in analogie met een Strategische Milieu Beoordeling en Kengetallen kosten-baten analyse vorm kunnen krijgen door een Strategische Veiligheids Beoordeling. Een dergelijk instrument is nog niet eerder overwogen en zou aan de VER moeten voorafgaan;
  - op tactisch niveau richt de besluitvorming zich op selectie van beleids- en ontwerpvarianten binnen het gekozen concept en tracees die voor verdere detaillering en uitwerking in aanmerking komen. De besluitvorming gaat uit van functionaliteit en configuratie en de maatgevende belasting die kan optreden, uitgedrukt in de scenario's die zich kunnen voordoen. Op dit niveau doet zich de behoefte aan een VER voelen als een analogie met de MER en de gedetailleerde kosten-baten analyse. Transparantie op dit niveau introduceert een stopregel in de besluitvorming door het bereiken van consensus over de veiligheidsaspecten die voor verdere uitwerking in aanmerking komen;
  - op het operationele niveau wordt uitwerking gegeven aan de vormgeving en technische detaillering van voorkeursvarianten tot

op het niveau van een uniek eindproduct. Op dit besluitvormingsniveau hebben publiek-private samenwerkingsverbanden een leidende rol en krijgt veiligheid op projectspecifieke overwegingen een gedetailleerde uitwerking. Hier bevinden zich instrumenten als de Safety Case en het Integraal Veiligheid Plan. Dit niveau valt buiten de scope van bestuurlijke besluitvorming op landelijk niveau;

– de positionering van het instrument moet uniek zijn: een instrument dat op verschillende plaatsen in de besluitvorming van toepassing is of verschillende besluitvormingsfasen omvat, blijkt tot misverstanden en verwarring te leiden. Een synchronisatie met andere beslisinstrumenten en afstemming van input en output verdient nadere uitwerking;
– er is een formele en verplichte besluitvormingsprocedure op landelijk niveau nodig omwille van harmonisatie en uniformiteit van de besluitvorming tussen en binnen grote projecten en beleidsvoornemens. Bij vrijwillige toepassing van het instrument op verschillende beleidsterreinen, het besluiten op lokaal bestuurlijk niveau of per project blijken diversiteit in resultaten en inconsistenties in benaderingen op te treden;
– in analogie met onder meer de mer commissie en de RvTV zou er een landelijk onafhankelijk en deskundig college voor de oordeelsvorming moeten komen. Dit college zou tevens richtlijnen en criteria voor de verdere beoordeling kunnen opstellen. Een oordeelsvorming op grond van openbare en transparante criteria, neergelegd in een openbaar rapport, bevat aanbevelingen voor verbeteringen van het beoordeelde initiatief en signaleert kennislacunes;
– om verwarring en complexiteit in regelgeving te voorkomen is een zorgvuldige afstemming van een VER op bestaande procedures en regelingen vereist. Ook de mer richt zich op veiligheid, zij het dat dit uitsluitend de externe veiligheid betreft. Zodoende is de VER een aanvulling op de mer en op specifieke regelingen rond gevaarlijke stoffen, luchtverkeer en ondergronds bouwen indien een meer integrale afweging van de veiligheid aan de orde is. De OEI-systematiek beoordeelt economische en milieuaspecten in het kader van een maatschappelijke waardebepaling, maar betrekt alleen de externe veiligheid in de beschouwing. Voor een waardering van de ondergrond is juist niet de externe veiligheid dominant, maar gaat het om aspecten als hulpverlening, rampenbestrijding, zelfredzaamheid, sociale veiligheid en arbeidsomstandigheden (COB, 2004).

10.6 Operationalisering van VER

In eerste aanzet was de VER een instrument dat verschillende besluitvormingsniveaus en projectfasen besloeg (Stoop, 1993). Deze opzet bleek te veelomvattend en leidde tot verwarring; het werd een mer à boire. Beter is het de evaluatie van veiligheidseffecten naar besluitvormingsniveaus te onderscheiden en met aparte namen aan te duiden. Teneinde naamsverwarring te voorkomen is een onderscheid nodig naar een instrument op het strategische niveau en op het tactische niveau. Voor het strategische niveau is de Strategische Veiligheids Beoordeling bedoeld. De naamgeving Veiligheids Effect Rapportage is daarmee exclusief voor de tactische besluitvorming bestemd.
De essentie van de Veiligheids Effect Rapportage en daarmee de bestuurlijke wenselijkheid en haalbaarheid zou wel eens gelegen kunnen zijn in het volgende:

– in het ongevallenonderzoek naar gebleken gebreken in de praktijk is het stellen van de schuldvraag gescheiden van de oorzaakvinding. De

scheiding is geregeld via een aparte wet voor onafhankelijk en deskundig ongevallenonderzoek;
– het vinden van verborgen gebreken in het ontwerpen van beleidsprocessen en grote projecten zou gescheiden moeten zijn van het achteraf bestuurlijk, contractueel of juridisch aansprakelijk zijn voor die gebreken. Via een VER zouden die gebreken door ontwerpverbeteringen aangepakt kunnen worden voordat ze in de praktijk tot problemen leiden.

Hiermee heeft de VER een functie in het verschaffen van tijdige transparantie bij een integrale afweging door het:
– expliciet afwegen van de integrale veiligheid ten opzichte van andere aspecten in een vroege fase van het ontwerp op het tactische niveau van besluitvorming;
– tijdig onderkennen en ondervangen van verborgen gebreken en het scheiden van ontwerptekortkomingen en aansprakelijkheid;
– identificeren van kennislacunes die kritisch zijn in het ontwerpen en ontwikkelen van beleidsprocessen en grote infrastructuurprojecten.

Indien men overgaat tot het treffen van een formele regeling voor het beoordelen van de veiligheid bij beleidsvoornemens en grote infrastructuurprojecten zijn er twee grote bijkomende voordelen:
– men ontsluit de beslissingen van de ontwerper voor degenen die in de praktijk uit ongevallen de toedracht willen vaststellen en verhoogt zo het analytisch vermogen van ongevallenonderzoek;
– men legt een barrière tussen ontwerptekortkomingen en een gang naar de rechter en biedt de ontwerpers zo een rechtsbescherming tegen de gevolgen van verborgen gebreken. Er is sprake van ontvlechting van bestuurlijke, politieke, juridische en inhoudelijke besluitvorming.

10.7 Windows of opportunity

Het lijkt niet gewenst langer te wachten met het introduceren van een VER. Het duurde 16 jaar voordat onafhankelijk ongevallenonderzoek met de RvTV wettelijk geregeld werd. De oorsprong van de discussie over een prospectieve veiligheidsbeoordeling ligt 20 jaar terug. Er is nog geen wettelijke en landelijke regeling voor de VER. Recente herzieningen van maatschappelijke besluitvormingsprocessen bieden de kans de veiligheid niet alleen retrospectief maar nu ook prospectief te borgen. Integrale en transparante maatschappelijke oordeelsvorming vereist dat politieke besluitvorming wordt voorbereid door een deskundig oordeel. De vorm waarin die voorbereiding plaatsvindt, is niet noodzakelijk een wet. Een Leidraad VER ligt als deskundige toets voor de hand, gezien de reeds bestaande Leidraden voor kosten-baten analyse, maatregelen en operationele prestaties voor hulpverlening bij rampen.
Hiermee ligt het streven naar onafhankelijk ongevallenonderzoek in het verlengde van het streven naar veiligheidseffectrapportages en ontstaat er complementariteit tussen een retrospectieve en prospectieve veiligheidsbenadering. Deze complementariteit biedt goede mogelijkheden om in de toekomst structureel samenwerking tot stand te brengen tussen deskundigen en analysten in een kennisnetwerk door het vaststellen van ongevalsscenario's, aanleveren van analogieën en trends, identificeren van kennislacunes, tijdig herkennen van systeemtekortkomingen, doorvoeren van verbeteringen in ontwerp en praktijk en het opstellen van een wetenschappelijk onderzoeksprogramma. Voor economische effecten heeft een dergelijk onderzoeksprogramma reeds in de Leidraad OEI vorm gekregen (Ministeries van V&W en EZ, 2002).

10.8 Samenvatting

Er zij een Veiligheids Effect Rapportage voor grote infrastructuurprojecten en beleidsvoornemens van de landelijke overheid. Uit de ervaringen met het evalueren van veiligheid over de afgelopen 20 jaar blijken op zowel het niveau van strategische als tactische besluitvorming lacunes te bestaan. Op het strategische niveau is er behoefte aan een Strategische Veiligheids Beoordeling, op het tactische niveau aan een Veiligheids Effect Rapportage om veiligheid als aspect in de pas te laten lopen met economie en milieu in een algemeen besluitvormingskader in een breed welvaartsperspectief. Het ontbreekt aan een algemeen erkende methodiek voor het borgen van de veiligheid en aan besluitvormingsinstrumenten vergelijkbaar met de kosten-baten analyse voor economische aspecten en de mer voor milieuaspecten. Deze methodiek en instrumenten moeten worden ontwikkeld om veiligheid integraal af te wegen, prospectief te borgen en het publieksvertrouwen in grote infrastructuurprojecten en beleidsvoornemens van de centrale overheid te waarborgen. Daarbij is afstemming op andere, reeds bestaande regelingen en instrumenten vereist.

Dankwoord

Met dank aan Bert van Wee (TU Delft), Ben Ale (TU Delft), Wim Beukenkamp (RWS-AVV), Jan de Kroes (Oud Vice- voorzitter RVV), Lodewijk van Vliet (BZK), Andre Griffioen (BZK) en Henk Pongers (Oud secretaris RVV) voor het leveren van kommentaar op een eerdere versie van dit hoofdstuk.

10.9 Literatuur

Algemene Rekenkamer (2000), Beleidsinformatie Betuweroute, Den Haag (Rapport Rekenkamer, Bureau Verkeer en Waterstaat/Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer), juni.

AVV en RIZA (2004), Veiligheid in transparante afweging, Den Haag (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Programmadirectie Corporate Veiligheid en Security), mei.

Cachet, A., H. van Geest, J. Koppenjan, J. Mesu, A. Ringeling en S. Smit (1994), Naar een haalbare Veiligheids-effectrapportage. Een studie naar de haalbaarheid van een besluitvormingsondersteunend instrument ten behoeve van het Integrale Veiligheidsbeleid, Rotterdam (Vakgroep Bestuurskunde, Erasmus Universiteit Rotterdam).

Cachet, A., J. Koppenjan en M. van Muijen (1997), Aandacht voor veiligheid in de besluitvorming. Een routeplanning voor het Spoorboekje Veiligheidseffecten, Delft/Rotterdam (Faculteit Techniek, Bestuur en Management, Technische Universiteit Delft, vakgroep Bestuurskunde Erasmus Universiteit Rotterdam).

Cachet, A. en J. Koppenjan (1998), Veiligheid en besluitvorming. Een studie naar de aandacht voor veiligheid in besluitvorming over lokale ruimtelijke plannen en grote infrastructurele projecten, Rotterdam/Delft (Vakgroep Bestuurskunde Erasmus Universiteit Rotterdam en Faculteit Techniek, Bestuur en Management, Technische Universiteit Delft).

Cachet, A. en A. van Sluis (1998), Naar een Steunpunt Veiligheid. Kenniscentrum, voorlichting en communicatie, Rotterdam (Vakgroep Bestuurskunde Erasmus Universiteit Rotterdam).

COB (2004), Waardering van de ondergrond. De financiële, economische en maatschappelijke waarden van meervoudig/ondergronds ruimtegebruik. Project E110, Gouda (Centrum Ondergronds Bouwen).

College Bevordering Veiligheidseffectstudies (2000a), Jaarverslag 1998–1999, Den Haag (College Bevordering Veiligheidseffectstudies), januari.

College Bevordering Veiligheidseffectstudies (2000b), Advies Onafhankelijk Ongevallenonderzoek. Brief van het College Bevordering Veiligheidseffectstudies dd 11 mei 2000 aan de Minister van BZK inzake het gevraagde advies over de toekomst van het onafhankelijk ongevallenonderzoek in Nederland.

DHT (2003), Een integrale veiligheidsrapportage. Interne en externe veiligheid. Planstudie 4-sporigheid Rijswijk-Delft. M. Kuiken, A. Snel en J. A. Stoop, DHT Rail/TCE/Benthem Crouwel, november.

Koppenjan, J., H. J. Korthals Altes, J. Molck, T. Woldendorp, A. Cachet, A. van der Sluis en J. A. Stoop (1998), Instrumentarium Veiligheids-effectrapportage. Een gebruiksaanwijzing ten behoeve van de besluitvorming over ruimtelijke en infrastructurele projecten, Delft/Rotterdam/Amsterdam (Faculteit Techniek, Bestuur en Management, Technische Universiteit Delft, vakgroep Bestuurskunde Erasmus Universiteit Rotterdam en Bureau Van Dijk, Van Soomeren en Partners BV, Amsterdam), oktober.

Koppenjan, J. en L. Munier (1998), De verhouding tussen de VER en de m.e.r.: 1 op 1?, Delft (Faculteit Techniek, Bestuur en Management, Technische Universiteit Delft), oktober.

Korthals Altes, H. J., J. Molck, T. Woldendorp en J. A. Stoop (1998a), Quick Scan Veiligheidsrisico's, Amsterdam (Van Dijk, Van Soomeren en Partners BV), mei.

Korthals Altes, H. J. J. Molck, T. Woldendorp (1998b), Handleiding Veiligheids Effect Rapportages, Amsterdam (Van Dijk, Van Soomeren en Partners BV), augustus.

Kroes, J. L. de, P. Donk en S. J. de Klein (1983), Evaluatie van de Externe Effecten van het VerkeersSignaleringsSysteem voor Autosnelwegen, Delft (Technische Hogeschool Delft).

Leeuwendaal Advies (2001), De bochtige weg naar beheerst risico. Naar een evenwichtige besluitvorming bij grote infrastructurele projecten.

Ministerie van Binnenlandse Zaken (1997), Effectwijzer. Inzicht in de gevolgen van calamiteiten, Den Haag (Ministerie van Binnenlandse Zaken), mei.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1995), Stroomlijning effectrapportages. Integrale Prioriteitenstelling Hoofd Infrastructuur, Den Haag (Ministerie van Verkeer en Waterstaat), augustus.

Ministerie van V&W en EZ (2000), Evaluatie van grote infrastructuurprojecten. Leidraad voor kosten-baten analyse. Onderzoeksprogramma Economische Effecten Infrastructuur, Den Haag (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Ministerie van Economische Zaken).

Nibra (2003), Toetsing repressieve prestatie-eisen Betuweroute, Arnhem (Nibra, projectnummer 411N0067), november.

Raad voor de Verkeersveiligheid (1998), Van oprichting tot opheffing. De Raad voor de Verkeersveiligheid van 28 september 1977 tot 1 januari 1997, Den Haag (RVV).

RIVM (2003), Nuchter Omgaan met Risico's, Bilthoven (RIVM Rapport 251701047/2003 in opdracht en ten laste van het Ministerie van VROM), october.

Rosmuller, N. (2001), Safety Analysis of Transport Corridors, Delft (Proefschrift Technische Universiteit Delft, Onderzoekschool TRAIL).

RWS (2004), Leidraad scenarioanalyse ongevallen in tunnels Deel 1: wegtunnels, Den Haag (COB Bouwdienst Rijkswaterstaat), mei.

Stoop, J. A. en B. W. Quist (1982), Protocol voor het diepgaand onderzoeken van verkeersongevallen, Delft (Technische Hogeschool Delft).

Stoop, J. A. (1990), Safety and the design process, Delft (Proefschrift Technische Universiteit Delft), april.

Stoop, J. A. (1993), Veiligheids Effect Rapportage, Contouren van een beleidsinstrument, Delft (Faculteit Techniek, Bestuur en Management, Technische Universiteit Delft), september.

Stoop, J. A. en W. R. Beukenkamp (2002), Al doende leert men, Delft (Faculteit Techniek, Bestuur en Management, Technische Universiteit Delft).

Tunnelflits, Nieuwsbrief van het Projectbureau Tunnelveiligheid (2004), Zuidas oefent met expertmeeting en andersom, nummer 3.

Werkgroep Betuweroute Regionale Brandweren (1994), Eindverslag, Dordrecht, augustus.

11. GOOD PRACTICES IN HET BUITENLAND

auteur: dr. Martin de Jong

11.1 Inleiding

Met behulp van een vergelijking van de Nederlandse situatie met die in andere landen, kan het snelst worden duidelijk gemaakt welk een waaier aan bestuurlijke mogelijkheden er is om met besluitvorming over infrastructuur om te gaan.
Een belangrijk voordeel hiervan is dat het specifieke van de Nederlandse situatie in beeld kan worden gebracht; deze krijgt namelijk meer reliëf wanneer andere modellen daarnaast staan.
Zo valt het bijvoorbeeld op in vergelijking met alle andere landen dat Nederland zijn sectorale investeringen, zoals die in transportinfrastructuur, altijd juridisch via het ruimtelijke spoor laat verlopen en dat het spoor van de begroting daarvan is losgekoppeld of in ieder geval niet automatisch daarmee is verbonden. Een project kan de ruimtelijke planprocedures hebben doorlopen zonder dat er geld voor is gereserveerd of andersom.
Een ander voorbeeld is dat nergens de financiële rol van lagere overheden geringer is bij investeringen in transportinfrastructuur dan in Nederland, met als gevolg dat zelden of nooit van co-producties sprake is tussen diverse overheden of zelfs publieke en private partijen. Zelfs wanneer anderen dan de centrale overheid over voldoende middelen beschikken om een gelijkwaardige bijdrage te leveren, blijkt toch dat de co-producties uiteindelijk niet ontstaan. Gebrek aan vertrouwen in het kunnen en de goede wil van anderen en het onbeholpen voeren van onderhandelingen van publieke zijde spelen daarbij nadrukkelijk een rol.
Een derde en laatste voorbeeld is het sterke geloof in compensatie van milieuschade. Nergens anders dan in Nederland wordt «een gezonde balans tussen economie en ecologie» opgelost door de economische belangen te dienen via het aanleggen van extra infrastructuur, terwijl het milieu wordt gespaard door (peperdure) oplossingen als ondergrondse tunnels, kanalen, viaducten en het «bouwen van bossen». Het effect op de besteding van publieke middelen laat zich raden: nergens wordt meer besteed aan «inpassing» dan in de polder. Het gebruik van mythische concepten zoals «het Groene Hart», «achterlandverbindingen» en «mainports» hebben buitenproportionele invloed bij het appaiseren van discussies die bij nader empirisch onderzoek wel eens te complex, te pijnlijk of te explosief zouden kunnen blijken. Ondanks de roep om fundamentele ja/nee-beslissingen ten aanzien van een project al relatief aan het begin van het besluitvormingstraject, past dit slecht in de wijze waarop in Nederland de consensusvorming plaatsvindt: partijen teleurstellen is vervelend, liever zet men ze in de wachtrij in de hoop dat later financiële middelen vrijkomen om alsnog hun wensen te kunnen inwilligen.

In hoeverre kunnen zaken waarvan men vindt dat deze in Nederland niet functioneren zoals men dit zou willen, anders worden geregeld? Kan transplantatie van instituties, beleidsmodellen of concepten uit het buitenland hierop worden toegepast (Rose, 1993; de Jong, 1999)? Kunnen «good practices» worden overgeplant en dan tot verbeteringen leiden in de praktijk alhier? Deze vraag is niet eenvoudig op voorhand te beantwoorden, omdat institutionele arrangementen die in het buitenland tot productieve resultaten leiden, niet zonder meer in Nederland kunnen worden ingevoerd. En zelfs als dit mogelijk is, hoeven deze arrange-

menten niet dezelfde positieve effecten te sorteren als in het voorbeeldland. De politieke constellatie is anders, de politiek-bestuurlijke cultuur verschilt en de actoren die erover gaan, interpreteren het op hun eigen nationale manier, zodat de kopie gaat afwijken van het origineel. Dat laatste is ook maar gelukkig, want uit onderzoek blijkt dat het overschrijven van wetgeving of klakkeloos overnemen van beleidsprogramma's tot onvoldoende verwerking en aanpassing aan de nationale situatie leidt en bijna een garantie voor falen betekent (de Jong, Lalenis & Mamadouh, 2002).

In het vervolg worden negen verschillende op het eerste gezicht veelbelovende ideeën of good practices uit verschillende landen kort beschreven. Daarbij wordt steeds toegelicht hoe ze functioneren in het land, respectievelijk de landen waarin ze op dit moment in gebruik zijn. Vervolgens wordt steeds in een aparte subparagraaf weergegeven wat transplantatie van dit gebruik naar Nederland zou vergen en wat daarvan het resultaat zou kunnen zijn. Het is uiteraard aan de wetgevende macht van dit land om de politieke afweging te maken hoe wenselijk toepassing ervan voor Nederland zou zijn.

11.2 Plancontracten gekoppeld aan meerjarenbegrotingen

11.2.1 Ervaringen in Frankrijk en Duitsland

Het Franse bestuurlijke stelsel staat in Nederland bekend als uitermate gecentraliseerd. Dit is zeker in de huidige tijd een onjuiste opvatting. Het bestaat uit vier democratisch gekozen lagen (Staat, regio, departement en gemeente), die elk over eigen bevoegdheden beschikken ten aanzien van de aanleg van infrastructuur op hun eigen schaalniveau. Zeker voor wat betreft de wat grootschaliger infrastructuur onderhandelen de staat en de regio met elkaar als min of meer gelijkwaardige partners. In eerste instantie wordt voor wat betreft de strategische planvorming per regio een zogenaamd *schéma directeur* opgesteld dat op hoofdlijnen de verbindingen weergeeft waarvan beide partners van mening zijn dat aanleg ervan in de komende decennia wenselijk zou kunnen zijn. Na vaststelling hiervan wordt een meer uitvoerend «contrat de plan» (zeg, plancontract) afgesloten tussen staat en regio. Dat bestaat uit een kaart met beschrijving van de aan te leggen verbindingen en een financieel plaatje voor de komende vijf jaar. Met andere woorden, er wordt na onderhandelingen tussen beide bestuursniveaus een contract afgesloten over niet alleen de verbindingen maar ook de daarbij horende financiële implicaties. Ze dragen ook beide de financiële consequenties voor het geval budgetten worden overschreden, ze dragen beide de pijn indien zaken verkeerd lopen: de relatie is (bijna) symmetrisch. Alleen met betrekking tot Ile de France, de regio waarin de hoofdstad Parijs is gelegen, moet hieraan worden toegevoegd dat het is uitgezonderd van dit institutionele arrangement. Daar doet de Staat het zelf zonder regionale ruggespraak of meebeslismacht. Dit plannings- annex financieringsmodel heeft in Europees verband recentelijk hoge ogen gegooid: op conferenties van zowel het Nederlandse NIROV als de Europese AESOP is er uitgebreid aandacht aan besteed. Netto-resultaat ervan is ook dat de Assemblee slechts eens per vijf jaar het gehele samenhangende pakket onder de loep neemt, tenzij er redenen voor zijn daarvan af te wijken.
In Duitsland bestaat een variant die een aantal overeenkomsten vertoont met de Franse. Daar bestaat een *Bundesverkehrswegeplan* voor het hele land (inclusief alle deelstaten) met een groslijst van projecten die bond en deelstaten interessant vinden en voor de komende decennia overwegen.

Net als in Frankrijk worden niet alle projecten die hierin staan gestipuleerd, allemaal uitgevoerd; daarvoor ontbreken eenvoudig de financiële middelen. Wel worden de genoemde verbindingen uitdrukkelijk meegenomen in de onderhandelingen tussen bond en deelstaat. De afspraken die hieraan ontspruiten worden verwerkt in het Bedarfsplan voor de deelstaat. Ook daarin vinden we de kaart met de verbindingen, projectbeschrijvingen en de financiële meerjarenafspraken voor de komende vijf jaar. Daar ruimtelijke inpassing van transportinfrastructuur een door de Duitse grondwet exclusief aan de deelstaten toegekende taak is, beschouwen bond en deelstaten alleen al daarom elkaar als gelijken in het onderhandelingsproces. Daarnaast geldt voor projecten van wat kleiner formaat, dat deelstaten daarin ook financieel participeren.
Uiteraard komen zowel in Frankrijk als in Duitsland kostenoverschrijdingen voor, maar door de medeverantwoordelijkheid en deelname van de decentrale overheden voelen ook zij de gedeelde pijn ervan. Daarvan gaat een remmend effect uit: sneller zullen projecten of dure inpassingoplossingen sneuvelen, als niet beide kanten ze echt graag willen en daarvoor de beurs willen trekken (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1998; de Jong, 1999).

11.2.2 Toepassing in Nederland

Hoewel het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT) ook beschouwd kan worden als meerjarenbegroting, is dit toch fundamenteel anders van karakter. Er is geen expliciete koppeling aan het nationale verkeer- en vervoersplan in termen van te realiseren infrastructuurprojecten en het is bovenal een *eenzijdig document zonder juridische binding, dat ook jaarlijks naar believen wordt bijgesteld.* Dit heeft tot gevolg dat de rijksoverheid elk gewenst jaar de ramingen naar nieuwe inzichten en wenselijkheden kan aanpassen en dat ook regelmatig doet. Dat leidt tot een grote flexibiliteit, iets wat in Nederland uitzonderlijk hoog wordt gewaardeerd, maar het gaat ten koste van betrouwbaarheid, goede verhoudingen en pro-activiteit van «partners». Deze kunnen, als het erop aankomt, namelijk nergens op rekenen en zijn expliciet ondergeschikt gemaakt. Financiële afspraken blijven altijd vrijblijvend en het aanpakken van medeverantwoordelijkheid wordt afgeremd. Passiviteit en in het ergste geval een houding van opportunistisch parasitisme kunnen hiervan het gevolg zijn.
Wat zou invoering van een plancontract gekoppeld aan een meerjarenprogramma in Nederland betekenen? Een variant die het meest lijkt op de Franse en Duitse voorbeelden zou inhouden een forse decentralisatie van financiële middelen naar bijvoorbeeld provincies, zodat deze gelijkwaardige partners kunnen worden. Onderhandelingen tussen rijk en landsdelen volgens het Franse model werden zelfs in het Uitvoeringsprogramma van de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening voorgesteld, maar dit is riskant daar onderhandelen met een eenduidige regio (zoals in Frankrijk) iets wezenlijk anders is dan onderhandelen met een landsdeel, dat uit een aantal provincies bestaat.
Een beperktere variant zou kunnen zijn het wel afsluiten van plancontracten met relevante lagere overheden, waarin wederzijdse verplichtingen worden vastgelegd. Het Rijk belooft voldoende middelen ter beschikking te stellen in de loop van jaren en hieraan niet eenzijdig te tornen als dat zo uitkomt, terwijl de decentrale overheden (provincies en/of gemeenten) zich uitspreken voor een specifieke uitvoeringsvariant, loyale uitvoering en ruimtelijke inpassing. Deze afspraak is van beide zijden dan bindend; als beide zijden ervan af willen, kan dat uiteraard wel. Het inkleden van zo'n afspraak als een convenant, een reflex die partijen in Nederland snel

zullen voelen, is ook mogelijk. Dit bergt echter het enorme risico in zich dat, omdat de afspraak niet bindend is, het een vruchtbare voedingsbodem zal zijn voor strategisch gedrag.

11.3 Meer lokale en regionale infrastructuur via een groter eigen belastinggebied

11.3.1 Ervaringen in Frankrijk, Scandinavië en Zwitserland

Wie de Nederlandse en Franse snelwegen kent, weet dat de ene rijksweg de andere niet is. De dichtheid aan afritten in de twee landen verschilt hemelsbreed. Men zou dit kunnen wijten aan de verschillende geografische dichtheden van de landen, maar dit is niet het hele verhaal. Het heeft ook te maken met het feit dat in Nederland de rijkswegen in hoge mate een provinciale en regionale functie vervullen en in Frankrijk niet. De situatie is in zoverre uit nood geboren, dat de decentrale overheden in Nederland niet of nauwelijks over financiële middelen beschikken om infrastructuur voor hun eigen schaal zelf aan te leggen. Het is dus alleen maar wenselijk dat Rijkswaterstaat dat wel doet. Tegelijkertijd dringt zich de vraag op of de zwakte van het onderliggende wegennet zoals dat voor Nederland in studies wordt aangetoond (TNO-INRO, 1996), niet goeddeels het resultaat is van de gegroeide financiële verhoudingen in Nederland in de vorige eeuw. Kijken we naar vrijwel alle omliggende landen, naar Scandinavië en naar de situatie aan de andere kant van de Atlantische Oceaan, dan treffen we opmerkelijk kapitaalkrachtige decentrale overheden aan. Nergens is het eigen belastinggebied voor gemeenten en provincies kleiner dan in Nederland. De uitkeringen die de rijksoverheid aan decentrale overheden doet, kunnen dat maar gedeeltelijk compenseren en gaan vaak ten koste van decentrale invloed. Dit leidt ertoe dat de rijksoverheid geheel of gedeeltelijk de wensen met betrekking tot het onderliggend wegennet voor hen invult. Het leidt er ook toe dat lagere overheden die toch iets willen (en dat is vaak het geval) uitgebreide lobby-activiteiten op poten zetten om toch iets te krijgen dat in de buurt komt van wat zij willen. De kostenafweging ligt dan niet bij hen, wel de mogelijke baten. Baat het niet, dan schaadt het niet.
Het kan anders, ook in landen die kleiner zijn of minder inwoners hebben dan Nederland. Alle Scandinavische landen hebben gemeenten met veel autonomie en een groot eigen belastinggebied: veel afwegingen met betrekking tot het aanleggen van infrastructuurverbindingen (of niet) op hun schaal liggen bij deze gemeenten of bij intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Zo kan de stad Kopenhagen met de omliggende gemeenten besluiten geen nieuwe wegen aan te leggen, wel rekeningrijden om de stad in te voeren en met de gelden die hiermee binnenkomen het openbaar vervoer te verbeteren, terwijl in andere delen van Denemarken andere afwegingen worden gemaakt (de Jong & Geerlings, 2004). In Zwitserland hebben zowel kantons als gemeenten grote zeggenschap over infrastructuur op hun schaal en beschikken enkele kantons zelfs over eigen kantonale spoorwegbedrijven. Deze uitzonderlijk gedecentraliseerde verhoudingen hangen in hoge mate samen met historische ontwikkelingen, maar geven wel aan dat de relaties zoals die in Nederland bestaan, eerder excentrisch zijn dan doorsnee.

11.3.2 Toepassing in Nederland

Nederland is, zeker voor wat betreft de financiële verhoudingen voor investeringen in infrastructuur, een van de meest centralistische landen in de wereld. Daar staat tegenover dat het tot voor kort voor wat betreft de

ruimtelijke planning juist een gematigd decentraal stelsel kende. Dit leidt tot de paradoxale situatie dat de rijksoverheid grotendeels de lakens uitdeelt daar waar het gaat om de vraag welke verbindingen er mogen worden aangelegd, terwijl de decentrale overheden over aanzienlijke drukmiddelen beschikken om inpassingsmaatregelen af te dwingen. Ze hebben met andere woorden weinig constructieve macht, maar wel blokkademacht.
In de afgelopen jaren is hierover de ergernis bij nationale regering en parlement toegenomen en koerst men af op meer centralistische ruimtelijke regelgeving. Gemeentelijke bestemmingsplannen kunnen sinds de wijziging tweede tranche van de Tracéwet worden overruled door nationale tracébesluiten, maar een garantie dat de rijksoverheid vertrouwd is met de specifieke lokale situatie of dat nationale ministeries de benodigde vergunningen snel zullen verlenen, is er niet. Het vergroten van het eigen belastinggebied van gemeenten (en/of wellicht provincies) zou de lasten en lusten gelijkmatiger over de bestuurslagen kunnen verdelen en de infrastructurele, ruimtelijke, ecologische en financiële afwegingen kunnen neerleggen daar waar ze horen. Experts in Nederland, die deze vraag voorgelegd krijgen, zijn ook in overgrote meerderheid van mening dat decentralisatie van financiële middelen voor transport-infrastructuur zeer gewenst is (de Jong en Geerlings, 2004). De instelling van gebundelde doeluitkeringen of meer recent zelfs van een mobiliteits-fonds zijn daartoe wellicht een eerste aanzet, maar nog in de verste verte niet voldoende. Pas als dergelijke fondsen zodanig gevuld zijn dat gemeenten of provincies zich in staat voelen zelfstandige afwegingen te maken en, tenzij het grootschalige infrastructuur van nationaal belang betreft, zich de gelijke voelen van het Rijk, kan van hen een actieve houding en financieel verantwoordelijk gedrag worden verwacht. Tot die tijd is de verleiding eenvoudig te groot om zich ten opzichte van het Rijk vooral strategisch en vrijblijvend op te stellen.

11.4 Elk overheidsniveau zijn eigen ruimtelijke invloedssfeer en speerpunten

11.4.1 Ervaringen in Vlaanderen

Geen enkele groep van beleidsmakers en analisten kent Nederland, zijn institutionele verhoudingen, politieke en beleidspraktijk en de voors en tegens ervan beter dan de Vlamingen. Lange tijd hebben verkeersplanners en ruimtelijke planners huizenhoog opgekeken tegen hun Noorderburen, die hun open gebieden zo goed wisten te beschermen tegen de nare effecten van suburbanisatie en geen last hadden van de wafelijzerpolitiek die dwong tot een project in Vlaanderen, als er ook een in Wallonië kwam en andersom. Ze zijn inmiddels teruggekomen van deze bewondering. De meest recente nationale nota's over ruimtelijke ordening en verkeer in Nederland waren toonbeelden van machteloosheid. Ze hebben sinds ze soevereiniteit hebben verworven over het ruimtelijk en infrastructureel beleid hun eigen ruimtelijk planningsstelsel opgezet dat wel hier en daar Nederlandse terminologie hanteert, maar een radicaal andere opzet kent (de Jong & de Vries, 2003). Vlaamse planologen omschrijven het Nederlandse stelsel als een lagenmodel (het rijk eigen plannen, de provincies eigen plannen en de gemeenten eigen plannen, waarbij plannen van lagere overheden richtlijnen uit plannen daarboven in acht nemen). Hun eigen stelsel, dat sinds 1997 van kracht is, zien ze als een mozaïekmodel. Daar waar de gewestelijke overheid zich over een opgave ontfermt, speelt zij de eerste viool en blijven de anderen er in principe van af. Dat wat het Vlaams gewest niet tot zijn taak rekent, is automatisch het

domein van provincies, indien deze het naar zich toetrekken. Dat wat de provincie niet tot zijn taak rekent, is het domein van de gemeente. Heeft een bestuurslaag de competentie over een zeker territorium, dan heeft het daar geen enkele invloed van andere overheden te duchten. Het hele oppervlak van Vlaanderen is daarmee ruimtelijk ingedeeld in gebieden die of door het gewest, of door de provincie of door de gemeente worden bestuurd, maar nooit door meer bestuurslagen tegelijk. Nooit kan er dan ook een ruimtelijk plan boven of onder dat van een ander vallen. Hetzelfde geldt voor verkeersinfrastructuur.[41] Daarbij geldt overigens dat verkeersplanning van een centrale overheid weer automatisch boven ruimtelijke planning van een decentrale overheid wordt geplaatst. Het nettoresultaat is een scheiding van competenties in plaats van deling ervan, zoals in Nederland. Hoewel er in de praktijk, ook wanneer competenties zo veel mogelijk zijn gescheiden of in hiërarchie gezet, nog steeds interbestuurlijk overleg noodzakelijk blijft, is dit toch aanzienlijk beperkter dan in Nederland.

11.4.2 Toepassing in Nederland

Aan hogere doorloopsnelheden in de ruimtelijke besluitvorming lijkt in Nederland sterke behoefte te bestaan, met name daar waar het de aanleg van verkeersinfrastructuur betreft. Het is op dat punt dat onze Zuiderburen een aanzienlijk betere score hebben dan wij. In Nederland wordt via verbouwing van de regelgeving met betrekking tot de ruimtelijke ordening wel driftig gepoogd de rol van decentrale overheden, pressiegroepen en burgers terug te dringen, maar tot een fundamentele stelselherziening heeft dit tot op heden niet geleid. Een veelbelovend idee zou kunnen zijn bij de herziening van de Wet ruimtelijke ordening te overdenken wat de centrale overheid nu precies wel wil doen en wat niet. Onderwerpen, projecten en gebieden waar de rijksoverheid echt belangen denkt te hebben (hier vooral de ministeries van Verkeer en Waterstaat, VROM, LNV en Economische Zaken) gaat zij direct besturen, terwijl voor de overige gebieden alleen provinciale of gemeentelijke bemoeienis noodzakelijk is. Hoewel ook in een dergelijke constellatie procesmanagement tussen bestuurslagen in de uitvoering noodzakelijk blijft, vindt er geen overtollige planvorming plaats en hoeft niet steeds het machtswoord te worden gesproken. Selectiviteit is het devies. Dit idee is niet volslagen nieuw: de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1997) stuurde al aan op ruimtelijke ontwikkelings*politiek*: het maken van keuzen waar wel en waar niet mee aan de slag te gaan. Aanpassing van de wetgeving en de nationale planvorming in die richting zou vermoedelijk een verademing zijn.

11.5 Interactief opgesteld afwegingskader

11.5.1 Ervaringen in de Verenigde Staten en Finland

Het dominante beeld dat laat zien, hoe een afwegingskader eruit ziet, is als volgt: het is een document met daarin vervat criteria voor de beoordeling van voorliggende projecten. De meest ambitieuze variant is de kostenbatenanalyse. Erkent men dat niet alles op geld waardeerbaar is of moet worden, dan ligt de multicriteria-analyse voor de hand. Wil men een eenvoudig overzicht genereren van de belangrijke aspecten die worden geraakt door een (variant van een) project, dan hanteert men een scorekaart. Normaliter is het hierbij wel de bedoeling dat wordt aangesloten bij dominante inzichten uit de welvaartseconomie of ecologie, maar

[41] Spoorwegen zijn in België een federale taak gebleven waarmee het Vlaams gewest dus niets van doen heeft.

voorbeelden uit het buitenland geven aan dat dit in het geheel niet zo hoeft te zijn.
Inzichten uit de interactieve planning en het bestuurlijk netwerkmanagement kunnen ook in de beleidsanalyse worden toegepast. Zo hebben diverse Metropolitan Planning Organizations (MPO's) in de Verenigde Staten succes geboekt met het kweken van vertrouwen tussen diverse partijen, betrokken bij besluitvorming over infrastructuur door hen gezamenlijk te laten brainstormen, overleggen en stemmen over aspecten waarvan zij vinden dat deze moeten worden meegenomen in de projectbeoordeling van welk infrastructureel projectvoorstel dan ook. De MPO van de San Francisco Bay Area, Metropolitan Transportation Commission (MTC), was de pionier hierin. Deze bracht 15 partijen, zowel financierende overheden, middelen vragende overheden als (lucht)havenbedrijven bijeen en liet hen in een eerste ronde elk een aantal criteria inbrengen voor projectbeoordeling. In een tweede ronde werd hieruit, eveneens in gezamenlijkheid, gekozen welke echt van waarde waren en tot hoeveel «punten» een goede score op elk van de criteria zou moeten leiden. Belangrijk was na onderhandelingen over het beoordelingsmodel van iedereen hiermee instemming te krijgen, omdat vanaf het moment van vaststelling partijen die nieuwe voorstellen zouden indienen, zouden weten hoe en waarop hun projecten door de MTC gescoord zouden worden en zich zouden moeten neerleggen bij de uitslag ervan.
Interessant aan dit besturingsmodel was niet alleen dat het na enige tijd tot volle tevredenheid functioneerde van vrijwel alle betrokkenen, maar ook dat het onderlinge vertrouwen sterk groeide en de uitkomsten ervan werden gerespecteerd, mede door de sociale controle die het gevolg was van dat gegroeide vertrouwen. Opmerkelijk was bovendien dat de criteria die uit de bus kwamen, zoals bijvoorbeeld de hoogte van bruggen of de esthetische inkleding van een ontwerp, theoretisch soms nauwelijks hoogdravend, maar praktisch kennelijk erg goed bruikbaar waren (de Jong, 1999). Elders in de wereld, in Finland, wordt bij projectbeoordeling, waarvan de methode eveneens interactief is vastgesteld, een onafhankelijk panel van wetenschappelijke experts ingezet om de beoordeling volgens het vastgestelde format ook daadwerkelijk uit te voeren. Doel hiervan is de onafhankelijkheid en het gezag van de evaluatie extra reliëf te geven.

11.5.2 Toepassing in Nederland

Het is merkwaardig dat in een land waar in de afgelopen twee decennia interactieve planvorming en beleidsanalyse, uitgebreide nut- en noodzaakdiscussies, interbestuurlijk overleg en procesmanagement zo nadrukkelijk zijn gepropageerd, men de weg naar interactieve totstandkoming van een projectbeoordeling niet heeft weten te vinden. Mogelijk is de afkeer van technocratie en alles wat daarnaar zou kunnen verwijzen, daaraan mede debet. Projectbeoordeling mag wel, nee moet zelfs, want anders is de besluitvorming niet serieus. Maar bewindsvoerders en beslissers willen gevrijwaard blijven van de methoden en details die de studies bevatten. Alleen de uitkomsten tellen; die moeten helder zijn. Studies van het Centraal Planbureau zijn om die reden steeds uitzonderlijk invloedrijk, in tegenstelling tot veel milieueffectrapportages waarvan de opstellers nog altijd niet hebben begrepen dat nuances daar waar het om besluitvorming aankomt, zelden worden opgepakt.
Interactieve opstelling van een afwegingskader behoort in Nederland nog steeds tot de mogelijkheden en zou het effectief gebruik van projectbeoordeling vermoedelijk sterk vergroten, daar het aan de behoeften van bewindslieden en parlementariërs enerzijds en indieners van project-

voorstellen anderzijds zoveel meer tegemoet komt dan een ingewikkeld model dat voor niet-ingewijden vrijwel altijd een black box blijft. Zou een dergelijk model voor alle infrastructurele projecten worden opgesteld, dan zou het wat generieker moeten blijven. Uit te nodigen partijen kunnen dan bijvoorbeeld zijn beeldbepalende vervoersondernemingen in Nederland, financierende overheden, bedrijfsleven en milieubeweging en bijvoorbeeld een consumenten- of gebruikerspanel. Het parlement kan hierbij een controlerende en corrigerende taak vervullen. Gaat het om een concreet aanwijsbaar gebied (Schiphol en omgeving) of een uitzonderlijk groot project dat uit vele onderdelen bestaat, dan zijn de participanten veel scherper zichtbaar, de selectie is eenvoudiger en de resulterende criteria zijn specifieker. Ook is dan een verweving of samensmelting met procesafspraken goed denkbaar.
Toepassing van bovenstaand gedachtengoed had mogelijk kunnen voorkomen dat de interactieve processen rond de toekomst van de luchthaveninfrastructuur of de Maasvlakte in schoonheid waren gestorven, omdat de uitkomsten van het studiewerk waren vervat in een gedeeld beoordelingskader voor projecten. Het zou nog steeds kunnen, al dient dan wel de samenhang met momenteel gangbare methoden als de MER, KBA en OEI te worden doordacht.

11.6 Institutionalisering van het opgestelde afwegingskader

11.6.1 Ervaringen in Duitsland

Besluitvorming over transportinfrastructuur in Duitsland heeft de naam star te zijn. Tot op zekere hoogte klopt dit beeld. Procedures worden over het algemeen nauwlettend gevolgd en de uitvoering van beleidsevaluaties verloopt via het boekje. Dit heeft als belangrijk nadeel dat er niet even flexibel een stapje kan worden overgeslagen, of dat een projectje dat van hoge urgentie wordt geacht of door handige partijen wordt gepromoot, buiten de regels effectief langszij kan komen. Dat kan men in Nederland rigide vinden, maar er is een keerzijde. Starheid ten opzichte van iets nieuws betekent veelal betrouwbaarheid in relatie tot gemaakte afspraken, terwijl de verwording van flexibiliteit kan worden gepercipieerd als opportunisme (Hendriks & Zouridis, 1998; de Jong, 1999). De geschiedenis van besluitvorming over transportinfrastructuur in Nederland heeft al heel wat generaties van afwegingskaders overleefd. Geen van alle overleefde zelfs maar korte tijd, omdat deze zelden of nooit door verschillende partijen die ermee te maken zouden krijgen, werd ontwikkeld (zie boven), maar ook omdat zelfbinding bij Nederlandse actoren gevoelig ligt, zeker daar waar het zoiets technocratisch betreft als een afwegingsmodel. De ongeveer vijfjaarlijks terugkerende roep onder parlementariërs om een integraal afwegingskader waarmee men eindelijk eens inzicht kan krijgen in de vraag hoe nu precies prioriteiten worden gesteld, zijn hiervan het gevolg en kunnen op de lange duur op een ritueel gaan lijken.
In Duitsland kent men al meer dan twintig jaar de *Standardisierte Bewertung*. Dit is een uiterst geavanceerd beoordelingsmodel voor diverse typen infrastructuur (elke modaliteit kent zijn eigen variant op het model), dat bestaat uit een brede selectie van criteria en dat gezamenlijk het midden houdt tussen een kostenbatenanalyse en een multicriteria-analyse. Het model is ontstaan in nauwe samenspraak tussen bondsregering en landsdeelregeringen en in de loop van de jaren twee maal licht aangepast aan de tijdgeest en methodisch geraffineerd. Niet onbelangrijk is dat de regering en parlement van zowel de bond als alle deelstaten de boeken van niet-onaanzienlijke omvang officieel hebben

vastgesteld als zijnde «de norm voor projectbeoordeling». Een dergelijke institutionalisering heeft cruciale gevolgen. Elk infrastructuurproject op elk bestuursniveau dient een beoordeling volgens het model te ondergaan en de uitkomst ervan is van grote, om niet te zeggen doorslaggevende invloed op de voortgang ervan. Het gaat ook hier om de relatie tussen baten (B) en kosten (K). Officieel is vastgesteld dat projecten onder een B/K-ratio van 1 effectief van de lijst worden afgevoerd, terwijl die met een score van 3 met de hoogste urgentie dienen te worden uitgevoerd. De categorie daartussen wordt op een reservelijst geplaatst. De bindende waarde van de projectbeoordeling is er eerder één van het wegfilteren van onwenselijke projecten dan van het automatisch uitvoeren van die projecten die goed scoorden. Er volgt namelijk nog een zuiver politieke beoordeling, onder andere omdat de niet-kwantificeerbare criteria wel in de methode, maar niet in de B/K-waarde zijn opgenomen. Niettemin is de rol die de Standardisierte Bewertung speelt hoogst opmerkelijk te noemen. Het feit dat zowel de federale als de deelstaatregeringen en -parlementen eraan hun goedkeuring hebben gehecht en geen enkel project mag worden gefinancierd zonder de test met goed gevolg te hebben afgelegd, levert daaraan een onmisbare bijdrage, evenals het grote respect dat betrouwbaarheid en grondige analyse genieten (de Jong, 1999).

11.6.2 Toepassing in Nederland

Nederland is Duitsland niet. Een serie kloeke boeken zoals die in Duitsland ten grondslag liggen aan integrale projectbeoordeling, zou hier bijzonder weinig kans maken. Onderzoek onder experts toont ook aan dat hoewel het Duitse model op groot respect kan rekenen voor wat betreft zijn grondigheid, bij veel betrokkenen hier een vorm van bindende werking van de uitkomsten op een nogal allergische reactie kan rekenen. Goed onderzoek mag een adviserende functie hebben, maar *nooit* een bindende; dat legt zaken veel te veel vast. Bovenstaande politiek-bestuurlijke en culturele verschillen tussen Duitsland en Nederland nemen niet weg dat het principe dat een wetgever een afwegingskader vaststelt en eist dat alle infrastructurele projecten die hij zal financieren daaraan onderworpen moeten worden, nog steeds even wenselijk blijft. Dergelijke bepalingen gelden al min of meer voor de verplichte milieueffectrapportage en het Overzicht Effecten Infrastructuur (OEI), maar het is de vraag of deze het aggregatieniveau hebben waarop bewindsvoerders en parlementariërs zitten te wachten. Daarnaast belichten ze overwegend ecologisch of economisch waardeerbare effecten; ze zijn beide dus zowel te gedetailleerd als te eenzijdig. Wel kunnen ze uiteraard als belangrijke input voor het meer generieke afwegingskader dienst doen. Een afwegingskader dat het informatieve format kent dat zowel gezagsdragers als kamerleden qua tijd kunnen behappen, is eerder een goed onderbouwde scorekaart, waarbij onderliggende studies vanzelfsprekend worden bijgeleverd voor de nachtwerkers. Het zou schitterend zijn wanneer een door maatschappelijke partijen interactief vastgesteld beoordelingsmodel of – overzicht door de wetgever zou worden vastgesteld en bij elk project zodanig zou worden toegepast dat beslissers daarop een geïnformeerd oordeel kunnen baseren. Het model of overzicht leeft dan niet alleen voor de analisten, maar ook voor de beoordeelden en de uiteindelijke beoordelaars. Of criteria gewichtjes moeten krijgen en totaalcijfers worden geproduceerd, is dan het resultaat van het voorstel van maatschappelijke en bestuurlijke partijen en het eindoordeel van de wetgever. Waartoe men ook besluit, het zal besluitvorming en analyse dichterbij elkaar brengen en

de politieke roep om een analytisch beoordelingskader doen verminderen of beëindigen.

11.7 Een echt ruimtelijk poldermodel

11.7.1 Ervaringen in Duitsland, Zwitserland en Oostenrijk

De wijze waarop de Nederlandse traditie van schikken en plooien in het openbaar bestuur in binnen- en buitenland wordt gewaardeerd, hangt in hoge mate samen met de wijze waarop op het moment van evalueren de economische groeicijfers eruit zien. In werkelijkheid hangt de overlegcultuur in de polder samen met zowel de negatieve effecten van stroperigheid en inertie als met de positieve van inkapseling van en compromisvorming met potentiële politieke en bestuurlijke tegenstanders (Hendriks & Toonen, 1998). De benaming poldermodel, in ieder geval zoals deze in de sociaal-economische sector wordt gehanteerd, heeft een veel specifiekere invulling. Het gaat hier om het toedelen van werkelijke beslismacht van de kant van de (centrale of federale) overheid aan andere partijen dan zichzelf, bijvoorbeeld door aan hen vetomachten toe te kennen. Een synoniem van het poldermodel is eigenlijk «corporatisme». In de sociaal-economische sector heeft Nederland zo bezien wel een poldermodel, maar in de ruimtelijke investeringssector, waarvan investeringen in transportinfrastructuur uiteraard deel uitmaken, is dat nadrukkelijk niet het geval (Weggeman & de Jong, 2000). Interessant genoeg hebben elk van de Duitstalige landen in Europa, Duitsland, Zwitserland en Oostenrijk, wel een ruimtelijk poldermodel, al dragen ze om voor de hand liggende redenen niet officieel die naam. Vanaf het begin van een besluitvormingsproces worden maatschappelijke groepen, met name de werkgevers en/of het bedrijfsleven in een bepaalde vorm en een vertegenwoordiging van de milieubeweging, *beteiligt*. Dit houdt concreet in dat ze bij alle relevante vergaderingen ook standaard aanwezig zullen zijn en meebeslisrecht krijgen. Ze verwerven daarmee een effectief vetorecht tegen ontwikkelingen die hun niet aanstaan en worden medeopdrachtgever en beoordelaar van beleidsanalytische studies. Dat heeft een keerzijde: ze committeren zich uiteindelijk ook aan het besloten eindresultaat en Realo's die akkoord gaan, worden daarmee kwetsbaar ten opzichte van Fundis in hun achterban. Ze kunnen niet meer vrijblijvend van de zijkant blijven roepen dat genomen besluiten slecht onderbouwd, onverantwoordelijk en onwenselijk zijn, zoals de Nederlandse belangen- en actiegroepen dat wel kunnen. Partijen kunnen alleen *beteiligt* worden, indien hun statuten uitdrukkelijk stipuleren dat ze expliciet maatschappelijke belangen nastreven die met infrastructuur geraakt kunnen worden (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1998).

11.7.2 Toepassing in Nederland

In Nederland bestaat in de besluitvorming over transportinfrastructuur, in de ruimtelijke ordening en in het milieubeheer geen traditie van polderen in de eigenlijke zin van het woord. Er wordt wel veel vergaderd, maar de institutionele structuren zijn te amorf en gegroeide informele tradities en omgangspraktijken tussen partijen te opportunistisch en veelvorming om op een SER-achtige constructie te lijken. Wil zoiets wel het geval zijn of worden, dan is het ten eerste noodzakelijk dat zowel de overheid (in de vorm van kroonleden) als het georganiseerde bedrijfsleven (niet noodzakelijkerwijs de transportlobby) de gedachte van groene invloed van harte en permanent steunen: de milieubeweging beschikt namelijk niet zoals de vakbeweging over een stakingsrecht. Ten tweede kan de milieubeweging

het zich dan niet langer veroorloven te willen meebeslissen en uiteindelijk toch tegen te blijven als het niet alles uit de kast heeft gehaald. Dit zijn twee zware eisen. Een extra complicatie is dat ruimtelijk beleid, in ieder geval zoals het momenteel in Nederland is georganiseerd (met behulp van het voorbeeld van Vlaanderen werd hierboven aangetoond dat het ook anders kan), in tegenstelling tot het sociaal-economisch beleid steeds een zaak is van vele overheden tegelijk. Ook daarvoor moet een intelligente institutionele oplossing worden gevonden. Toch is een ruimtelijk poldermodel in de jaren '90 regelmatig voorgesteld, onder andere door het Instituut voor Politiek en Publiek (IPP), onder de ongelukkige, want te suggestieve, naam «groen poldermodel». Via de TNLI-discussies en vooral het TOPS-model is toen zelfs nog een aanvang gemaakt met de ontwikkeling van een ruimtelijk poldermodel, maar deze pogingen zijn gestrand. Zolang ministeries na afloop van uitgebreide studies afkomstig van het maatschappelijk veld resultaten van maanden of jarenlang hard werken voor kennisgeving aannemen en overgaan tot de orde van de dag, blijven ze maatschappelijke groepen een alibi verschaffen om verantwoordelijkheden uit de weg te gaan. Behoudzucht en koudwatervrees om invloed uit handen te geven zijn een slechte raadgever in een tijdperk waarin de overheid niet alles meer alleen aankan.

11.8 Een referendum over het gehele investeringspakket

11.8.1 Ervaringen in Zwitserland

In veel landen wordt het democratisch instrument van de volksraadpleging toegepast, maar er is geen land in de wereld waar dit meer inheems is dan Zwitserland. Het kent daar drie verschillende verschijningsvormen. Ten eerste is er het reguliere (correctieve) referendum dat hoe dan ook moet worden uitgeschreven, omdat met betrekking tot dit onderwerp men daartoe wettelijk verplicht is. Een tweede vorm is het correctief referendum waartoe autoriteiten wettelijk niet zijn verplicht, maar ten behoeve waarvan zodanig veel burgerlijke handtekeningen zijn verzameld dat een volksraadpleging alsnog aan de orde is. Beide voornoemde referenda worden in Zwitserland beschouwd als «conservatief»: ze stellen burgers namelijk alleen in staat om politieke besluitvorming te verwerpen, maar niet om hen zelf initiatieven te laten nemen. Dit laatste argument is de achtergrond van het volksinitiatief. Bij dit derde type volksraadpleging wordt een minimum aantal handtekeningen verzameld ten behoeve van een politiek besluit waarvan bepaalde maatschappelijke groepen gepassioneerd voorstander zijn, maar dat van politiek-bestuurlijke zijde niet wordt voorgesteld. Voor een betere inschatting van het effect van meer frequent en pluriform gebruik van het instrument volksraadpleging is het van belang dat men beseft dat ook in Zwitserland de meeste ervan een relatief lage opkomst kennen, meestal lager dan 50%. Dat wordt echter niet als groot probleem gezien; hoe laag de opkomst ook is, de uitslag wordt als bindend besluit aanvaard. Dit is een intelligent gebruik van institutionele incentives, daar het die mensen beloont met extra beslismacht die zich actief van hun burgerplichten kwijten. Daarnaast is het betekenisvol om in te zien dat veel volksinitiatieven die worden afgedwongen door gepassioneerde minderheden, erg vaak toch worden weggestemd (de Jong, 1999). Worden ze echter aanvaard, dan heeft dat erg belangrijke gevolgen. Zo slaagde de milieubeweging erin een stemming af te dwingen over het uitbannen van vrachtwagenverkeer over de snelwegen, met als gevolg dat Zwitserland gedwongen werd extra te investeren in spoorlijnen en spoortunnels door de Alpen ten behoeve van (transito)vrachtvervoer. Zulke uitkomsten van

volksraadplegingen zijn vaak een teken aan de wand met betrekking tot diepgevoelde maatschappelijke wensen die politiek niet zijn opgepakt. Soms zijn ze ook erg onhandig voor politici. Dit volksinitiatief was de directe aanleiding voor een grootschalig investeringspakket in spoorlijnen en tunnels ter waarde van miljarden Zwitserse Franken, de zogenaamde Alptransit, dat in zijn geheel aan de Zwitserse bevolking werd voorgelegd. Afwijzing van dergelijke voorstellen dwingt autoriteiten ertoe het huiswerk over te maken, terwijl aanvaarding de overheid (bij benadering) houdt aan het vastgestelde totaalbudget. Dit gebeurde zowel bij de Alptransit als bij het investeringsprogramma Bahn-2000, waarin een spoorvervoersconcept werd geïntroduceerd dat inhield dat elk uur vanuit elk hoofdstation een trein zou vertrekken richting elk ander hoofdstation. In beide gevallen kon men zich bij de uitvoering van de concepten niet houden aan het afgesproken totaalbedrag. In het geval van Bahn-2000 werd het concept in stand gehouden, maar het pakket aan infrastructuurinvesteringen vereenvoudigd door sommige verbindingen te vervangen door specifiek rollend materieel, namelijk kantelbaktreinen die in de bochten een hogere snelheid aankunnen. In het geval van Alptransit loopt het uitvoeringsproces nog en probeert men eveneens een nieuw referendum inhoudende een hernieuwd mandaat tegen (veel) hogere kosten. Dit is geen sinecure.

11.8.2 Toepassing in Nederland

Nederland heeft in internationaal vergelijkend perspectief minder ervaring met volksraadplegingen dan menig ander land in Europa en Noord-Amerika. Dat het hier te lande gezien wordt als een uiting van progressief denken, kan in ieder geval niet worden bevestigd vanuit Zwitserse ervaringen, waar het voornamelijk wordt ingezet om overheidsbesluiten tegen te houden of begrotingsuitgaven aan een maximum te binden. Hoewel het instrument per saldo bestuurders niet alleen dwingt tot uitgavenbeperking en het vinden van creatieve oplossingen om het beloofde (conceptuele) resultaat te leveren tegen de afgesproken uitgaven, roept het ook een beeld op van gebrek aan flexibiliteit en patstellingen, indien gedane beloften met geen mogelijkheid nagekomen kunnen worden. Toch is het voorleggen van vragen of investeringsprojecten en de gelden die daarvoor worden uitgetrokken reëel en legitiem. Had een volksraadpleging over de Betuweroute en de Hogesnelheidslijn niet tot financiële discipline kunnen dwingen of kathedralen in de woestijn kunnen voorkomen? Hadden burgers geen recht gehad als een corrigerende macht te mogen optreden tegen de lobbymacht van het Gemeentelijk Havenbedrijf, de Nederlandse Spoorwegen en het ministerie van Verkeer en Waterstaat? Instelling van een volksraadpleging over grote projecten dwingt bestuurders en politici met de billen bloot te gaan en disciplineert: daarvoor is wel politieke moed nodig. Het argument dat de vraagstelling bij referenda altijd te simpel zou zijn, is niet valide, indien het geheel wordt voorgesteld als integraal investeringspakket waartegen ja of nee gezegd kan worden.
Het vermeende progressieve element van volksraadplegingen moet worden gezocht in wat in Zwitserland bekend staat als volksinitiatieven. Deze kunnen een enkele keer uitmonden in politieke trendbreuken, maar komen vaak politiek ook erg onhandig uit: er is immers een reden voor dat politici en bestuurders dergelijke voorstellen nooit zelf ter hand namen. Toepassing hiervan in Nederland lijkt echter nog erg ver weg.

11.9 Private financiering en publiek-private ontwikkelingsmaatschappijen

11.9.1 Ervaringen in Angelsaksische, Scandinavische en Latijnse landen

Publiek-private samenwerking en private financiering van infrastructuur worden beide door velen als veelbelovend en als de trend voor de toekomst ervaren. De veelvuldigheid waarmee deze termen vallen in de Nederlandse beleidsdiscussie zou doen vermoeden dat het inmiddels algemeen gebruik is geworden. Niets is minder waar. In vergelijking met sommige andere landen, zoals met name die in de Angelsaksische, Scandinavische en Latijnse wereld, heeft Nederland nog erg weinig ervaring met PPS bij de aanleg van transportinfrastructuur (Pakkala, 2002). De beperkte ervaring waarover men beschikt met betrekking tot private financiering is voornamelijk negatief. De meeste ervaringen in andere landen wijzen uit dat private betrokkenheid geen wondermiddel is en infrastructuurprojecten als zodanig niet goedkoper maakt, maar bij selectief gebruik wel infrastructuurontwikkeling mogelijk maakt, waar deze anders niet zou plaatsvinden. Dat kan ruwweg op drie manieren, namelijk (1) via constructies waarin *Design Build Finance Operate* (DBFO) of varianten daarop alle door een private ontwikkelingsmaatschappij worden uitgevoerd en (2) via ontwikkelingsmaatschappijen waarin zowel publieke als private partijen deelnemen.

Het eerste model houdt in het aangaan van een contract, een vergaande uitbesteding van vrijwel alle taken op het gebied van infrastructuurontwikkeling aan particuliere aannemers en projectontwikkelaars. Deze zijn zonder inbreng van publieke middelen alleen bereid apert winstgevende projecten op te pakken, zoals wegen en spoorwegen van grote steden naar grote havens en luchthavens, waarvan het tevoren vaststaat dat er grote winsten mee kunnen worden behaald via tolheffing of treinkaartjes. Voor de opbouw of completering van een infrastructuurnetwerk biedt het geen soelaas, wèl voor speciale krenten in de pap. Dit model is gangbaar in Groot-Brittannië waar het een gedeeltelijke compensatie is voor krapte aan middelen in de publieke sector. Tevens bestaat de hoop dat het zogeheten *Private Finance Initiative* (PFI), waarin contractors voor 30 jaar de zeggenschap hebben verworven over de door hen beheerde verbindingen, tot innovatieve oplossingen leidt voor wat betreft ontwerp, aanleg en onderhoud. In Frankrijk en sommige andere Zuid-Europese landen worden tolwegen al sinds jaar en dag aangelegd en beheerd door zogenaamde *Sociétés d'Economie Mixte* (SEMs), die hun functies vervullen met door henzelf via tolheffing gegenereerd geld en die, wanneer ze in financiële moeilijkheden geraken, kunnen rekenen op garanties van de overheid. Vergelijkbare constructies worden toegepast door *Toll Authorities* in de Verenigde Staten. Zonder publieke garanties blijken weinig of geen banken bereid leningen te verschaffen.
In het tweede model worden de investeringen meer in het kader van ruimtelijke ontwikkeling geplaatst. Door vast te leggen dat bij economische ontwikkeling van een terrein of regio de partijen die daarvan profiteren bijdragen aan de aanleg van weg- en spoorwegverbindingen, worden private baten van ruimtelijk-economische ontwikkeling afgeroomd en ingezet voor de bekostiging van transportinfrastructuur. Deze baten hebben voornamelijk betrekking op de waardestijging van grond en onroerend goed. Dit ontwikkelmodel vergt een ruimtelijke kijk op infrastructuurontwikkeling en is het meest solide, indien publieke en private belangen worden gebundeld in een ontwikkelingsmaatschappij waarin alle belangrijke actoren participeren. Stelt men zo'n maatschappij

niet in, dan blijft het risico bestaan dat sommige overheden (en bedrijven, zij het dat het voor hen juridisch minder eenvoudig ligt), dat ze zich om politieke redenen na verloop van tijd weer gaan bedenken. Deze aanpak is in toenemende mate gangbaar in Scandinavische landen. Deze is onder andere toegepast in Denemarken bij de ontwikkeling van Orestad bij Kopenhagen (de Jong & Geerlings, 2004).

11.9.2 Toepassing in Nederland

Tot op heden is private financiering in Nederland voornamelijk ingezet op het moment dat de publieke kas leeg was en men toch verbindingen wilde aanleggen. Dit heeft geleid tot een situatie waarin men relatief snel iets wilde regelen met banken en projectontwikkelaars, maar de verdere zeggenschap van overheidskant niet uit handen wilde geven. Het resultaat was wat men noemt private voorfinanciering: de private partijen schieten het geld voor en de overheid gaat in de loop van de tijd stevig terugbetalen op basis van de intensiteit van het (auto)gebruik dat na verloop van tijd ontstaat. Het ministerie van Financiën is altijd erg gekant geweest tegen dit type buitenbudgettair lenen, omdat de staat voor leningen op de kapitaalmarkt een lager rentepercentage betaalt dan welke andere partij dan ook. Met andere woorden, private voorfinanciering is duur, vooral wanneer private partijen slimmer hebben onderhandeld over het contract dan de overheid. Andere vormen van private betrokkenheid bij de aanleg van infrastructuur zijn veelbesproken, maar zelden met succes uitgeprobeerd (zie hoofdstuk 15).
Nederland lijkt in dit stadium niet rijp voor het hierboven eerstgenoemde model: wanneer landen geen traditie hebben in tolheffing, blijkt het politiek erg zwaar dit alsnog in te voeren. Het tweede model lijkt wel tot de mogelijkheden te behoren. Een belangrijke gevoeligheid bij het uitproberen hiervan is het feit dat bedrijven en overheden een gedeelte van hun autonomie moeten prijsgeven aan de ontwikkelingsmaatschappij, die mogelijk activiteiten kan gaan ontplooien waarop ze veel minder greep kunnen behouden dan indien zo'n maatschappij er niet zou zijn. Ook hier geldt: te grote behoudzucht maakt de kans op dit type PPS klein en dan is volledige publieke financiering mogelijk de goedkoopste oplossing. Voor het inwinnen van «waardevolle ideeën» uit de particuliere sector zijn immers andere kanalen beschikbaar.

11.10 Openbaar onderzoek als contra-expertise

11.10.1 Ervaringen in Groot-Brittannië

Een van de meest gehoorde klachten met betrekking tot de besluitvorming over infrastructuur in Nederland, naast die over kostenoverschrijdingen, is die dat het afwegings- en implementatieproces zo vreselijk lang duurt. Hoewel in sommige van de ons omringende landen de besluitvorming inderdaad sneller verloopt, is het beeld aanzienlijk minder dramatisch dan menigeen denkt. De lange duur maakt het afwegingsproces namelijk vaak zorgvuldiger en daar waar wordt doorgeramd, blijken soms bouwwerken uit de grond te verrijzen waarvan de baten ernstig zijn overschat en de kosten ernstig zijn onderschat. Er zijn twee belangrijke succesfactoren voor besluitvorming over infrastructuren, namelijk (1) het raadplegen van belanghebbenden en (2) het wegfilteren van projecten die door machtige voorstanders op de agenda worden geplaatst maar niet kritisch tegen het licht zijn gehouden. Beide succesfactoren zijn gediend met het openbare onderzoek. Dit openbaar onderzoek, dat volledig volgens verwachting in Groot-Brittannië naar de

naam «Public Inquiry» luistert en in Frankrijk naar «Enquete publique», vormt precies die combinatie van raadpleging van belanghebbenden bij een infraproject (lagere overheden, belangengroepen, getroffen en geïnteresseerde burgers) en het mobiliseren van particuliere contra-expertise. In Groot-Brittannië is het parlement de opdrachtgever van zo'n publiek onderzoek en dit benoemt een onafhankelijke inspecteur, die tijdens het onderzoek als een soort rechter iedere relevante partij of persoon spreektijd geeft en alle opinies aanhoort en doorvraagt. Iedereen mag hierbij aanwezig zijn en in principe het woord voeren, mits wat aan de orde gesteld wordt relevant is voor het onderzoek. Minimaal moeten de initiator van een project en de vrager om het onderzoek aanwezig zijn, maar vanzelfsprekend zijn er meestal veel meer partijen die van zich doen spreken. De sfeer tijdens zo'n onderzoek is relatief informeel, maar de inspecteur mag ingrijpen tijdens toespraken of vrageninterventies wanneer die niet terzake doen of te ver voeren. Aan het einde van het Britse openbare onderzoek, waarvan duur en verloop onbepaald zijn gelaten om zo flexibel mogelijk te kunnen opereren, wordt rapport uitgebracht aan het parlement, dat verantwoordelijk is voor de officiële beslissing. Mocht deze een voor tegenstanders onwelgevallige beslissing nemen, dan moeten zij daar terecht.
De Franse variant lijkt in veel opzichten op de Britse, met een aantal opmerkelijke verschillen. Daar wordt door een administratief tribunaal een onafhankelijke commissaris benoemd, die meer de taak heeft om particulieren te informeren over op het op handen zijnde project. Hier, en dit is in overeenstemming met de Napoleontische context waarin bestuur en rechtspraak in Frankrijk functioneren, zijn verloop en duur van het proces veel scherper afgetekend (minimaal een maand, maximaal twee maanden) en zijn interactieprocessen strakker gereguleerd. Na afloop rapporteert deze aan bestuurlijke autoriteiten en het administratief tribunaal. Mocht de eerste groep naar de mening van appellanten niets of te weinig doen met het de resultaten van het uitgevoerde onderzoek, dan mogen ze bezwaar indien bij de tweede.
Ondanks enige verschillen tussen de public inquiry en de enquete publique delen ze het aspect van de onafhankelijke begeleiding van het onderzoek en het meenemen van burgerinspraak als inhoudelijke informatie lopende het proces (Kolpron, 1994; de Jong, 1999). In die zin worden contra-experts en belanghebbenden gezamenlijk meegenomen en niet los van elkaar. Daar staat natuurlijk tegenover dat geen garanties bestaan ten aanzien van de kwaliteit van de contra-expertise.

11.10.2 Toepassing in Nederland

Het publieke onderzoek Britse of Franse stijl heeft een minder studieus karakter dan een door een onafhankelijke m.e.r.-commissie begeleide milieuverkenning of een door het Centraal Planbureau getoetste OEI-rapportage. Daar staat tegenover dat het wel breder van opzet is en de initiatiefnemer van een project, die vanzelfsprekend belang heeft bij doorgang, terugzet tot de positie van een van de diverse partijen. Bovendien krijgen particulieren die wel veel verstand hebben van zaken, maar geen officiële positie bekleden, uitgebreid de kans hun kennis aan de samenleving ten goede te doen komen. Contra-expertise wordt als het ware gedemocratiseerd en de kans op technocratische besluiten vermindert.
Invoering hiervan in het Nederlandse bestel is interessant, maar niet van vandaag op morgen verwezenlijkt. Het rijdt namelijk de momenteel bekende studies, zoals m.e.r. en OEI in de wielen en overlapt mogelijk met de inspraakprocedures. In internationaal vergelijkende studies worden de public inquiry en de enquete publique zelfs gepresenteerd als Britse en

Franse equivalenten van zowel de milieueffectrapportage als de inspraak, zoal deze in bijvoorbeeld Duitsland en Nederland bekend zijn. Het gevolg is dat indien men tot invoering van zo'n publiek onderzoek in Nederland zou willen overgaan, ofwel grote delen van het huidige bestel op de schop zouden moeten ofwel een extra consultatie- en onderzoeksinstrument aan het arsenaal zou worden toegevoegd. Eenvoudiger lijkt het om de geest van het instrument van het publieke onderzoek vast te houden en m.e.r. en OEI een opener, interactiever en levendiger karakter te geven. Is men bang dat burgers te veel inspraak zouden krijgen of dat er te veel risico op vertraging optreedt, dan zou men ertoe kunnen besluiten de inspraakprocedures te beperken tot belanghebbenden bij/geraakten door een infrastructuurproject en de bredere groep experts en geïnteresseerden slechts bij zo'n publiek onderzoek toe te laten. Wellicht leiden ze tot een levendigere publieke controle op voorstanders van grote projecten en een vermindering van het technocratisch en black box-gehalte van de besluitvorming.

11.11 Literatuur

Hendriks, F & Th. Toonen (1998), Schikken en plooien; de stroperige staat bij nader inzien, Assen (Van Gorcum).

Hendriks, F. A. M & S. Zouridis (1998), Beslissen over infrastructuren, Bestuurswetenschappen 52 (3): 150–166.

Jong, W. M. de (1999), Institutional transplantation; how to adopt good transport infrastructure decision-making ideas from other countries?, Delft (Eburon publishers).

Jong, Martin de, Konstantinos Lalenis & Virginie Mamadouh (2002), The theory and practice of institutional transplantation; experiences with the transfer of policy institutions, Dordrecht/London/Boston (Kluwer Academic Publishers).

Jong, W. M. de & J. de Vries (2003), Planningspraktijken in Vlaanderen en Nederland: groeien ze naar elkaar toe?, Directoraat-Generaal Ruimte, Den Haag (Ministerie van VROM).

Jong, W. M. de en H. Geerlings (2004), Wat kan Nederland leren van de Deense infrastructuurplanning?, Bestuurswetenschappen 58 (3): 193–216.

Kolpron Consultants BV (1994), Besluitvorming over grote infrastructuurprojecten in een aantal Europese landen: deel 1 hoofdrapport, Den Haag (Ministerie van Verkeer en Waterstaat).

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1998), Internationale Vergelijking Besluitvorming Infrastructuur, 's-Gravenhage (Ministerie van V&W).

Pakkala, P. (2002), Innovative project delivery methods for infrastructure; an international perspective, Helsinki (Finnish Road Enterprise).

Rose, R. (1993), Lesson drawing in public policy; a guide to learning across time and space, Chatham House.

TNO-INRO (1996), Congestie in de Randstad, Vlaamse Ruit en Roergebied, Delft (TNO-INRO).

Weggeman, J. & W. M. de Jong (2000), Het groene poldermodel in perspectief, Beleidswetenschap, 14 (1): 72–96.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1997), Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek, Den Haag (Sdu Uitgevers).

Succesvolle buitenlandse spoorprojecten

In opdracht van het ministrie van Verkeer en Waterstaat onderzocht PriceWaterhouseCoopers de exploitatie van goederenspoorlijnen in de wereld waarmee havens en achterland worden verbonden. Doel was om wijze lessen te trekken voor de exploitatie van de nieuwe goederenverbinding tussen de Rotterdamse haven en het Duitse achterland. Onderzocht werden de Alameda Corridor in Californië en de verbinding Alice Springs-Darwin in Australië.
De Alameda Corridor heeft een lengte van 32 kilometer en verbindt de havens van Los Angeles en Long Beach met het spoorwegemplacement in de binnenstad van Los Angeles. Gedeeltelijk gaat de lijn, die korter is dan bestaande verbindingen, ondergronds, om zowat 200 gelijkvloerse kruisingen met wegen en spoorwegen te vermijden. De corridor sluit aan op een ringspoorlijn langs de terminals, die wordt geëxploiteerd door de Pacific Harbor Line Inc.
De federale Amerikaanse overheid heeft aan de exploitant Alameda Corridor Transport Authority (ACTA) – waarvan de beide havenbedrijven en twee spoorvervoerders aandeelhouders zijn – een lening voor de bouw op tafel gelegd van 15 procent van de bouwkosten, om het nationale belang te onderstrepen. De twee spoorvervoerders hebben een eeuwigdurend gebruiksrecht en betalen maximaal 35 jaar vergoedingen aan ACTA. Ze regelen ook zelf de verkeersleiding op grond van een contract met de beheers- en onderhoudsinstantie, de Rail Operating Committee.
De onderzoekers stellen vast dat voor een structuur is gekozen waarbij alle private en publieke belanghebbenden direct betrokken zijn. Ze zitten immers allemaal in ACTA en zijn via tal van financierings- en operationele arrangementen aan elkaar gebonden. Opmerkelijk is dat de spoorbedrijven, die gebruikersvergoedingen aan ACTA afdragen, dat ook doen over alle volle containers die de haven per spoor verlaten, ook als dat niet door de corridor gebeurt. De corridor is overigens geen gesloten systeem: andere aanbieders kunnen er, tegen dezelfde vergoeding, gebruik van maken.
Verwacht wordt dat de Alameda Corridor in 2020 het aandeel van het spoorvervoer zal hebben vergroot van 36 procent tot 62 procent We zien, zegt PriceWaterhouseCoopers, dat de havens initiatiefnemer zijn in het project en bovendien risicodragend betrokken. Ze hebben dus alle belang bij optimale en maximale benutting van de corridor. Ook de andere belangrijke partijen, de twee spoormaatschappijen die het project trekken, hebben grote betrokkenheid. Ze hebben namelijk hun «Rights of Way» aan de havens verkocht, die ze vervolgens aan ACTA doorverkochten (waarin ze overigens ook weer zijn vertegenwoordigd). Volgens de studie is de corridor succesvol. De vervoerskosten zijn omlaag gebracht en de corridor, in aansluiting op de ringlijn, heeft ervoor gezorgd dat de gemiddelde verblijftijd van containers in de beide havens terugging van twaalf tot vijf dagen.

De spoorlijn tussen de haven van Darwin en Alice Springs, in het hart van het Australische continent, is vele malen langer dan de Californische corridor, namelijk 1 420 kilometer. In Darwin sluit de lijn aan op een rangeerspoor en een intermodale containerterminal. De lijn wordt begin dit jaar in gebruik genomen en moet vervoer van de weg halen, met name in het segment bederflijke goederen, zoals bloemen en vee. De lijn is ook een alternatief voor zeevervoer uit zuidelijke deelstaten naar het noorden. Expoitant is het Asia Pacific Transport Consortium (APTC), waarin ook de overheid vertegenwoordigd is. Dit kreeg voor vijftig jaar een concessie voor bouw, beheer, exploitatie en geeft na ommekomst van die periode de

infrastructuur «terug» aan de overheden van het Northern Territory en South Australia. Vervoerders zijn Australia Railway Group, die ook aandeelhouder in APTC is, en Great Southern Railway. Ook derden moeten toegang hebben tot de nieuwe spoorroute. Bovendien kunnen treinpaden worden toegewezen voor reizigersvervoer. Er is een onafhankelijke toezichthouder.
De onderzoekers constateren dat in dit Australische geval de overheid een kardinale rol heeft gespeeld bij de totstandkoming van de nieuwe spoorverbinding. Door die initiërende rol van de overheid kregen private partijen vertrouwen in het project. Van belang is verder de rol van de haven van Darwin in het project. Deze haven gaat samen met een private partij een nieuwe terminal bouwen die aansluit op het spoorproject. Tegelijk krijgt de Darwinse haven 200 miljoen Australische dollar toegeschoven om een diepzeehaven te ontwikkelen.
Van groot belang is een eerlijke capaciteitstoewijzing. De huidige twee spoordeelnemers mogen derden niet discrimineren. Er is daartoe een «access regime» ontwikkeld dat het APTC verbiedt als monopolist op te treden, maar dat tegelijk financiële partijen voldoende zekerheid biedt dat de investering en de exploitatie ervan voldoende rendabel zullen zijn.

Bron: Nieuwsblad Transport 9 maart 2004

D. PUBLIEKE EN PRIVATE ROLLEN

12. IMPULS VOOR STRATEGISCHE RUIMTELIJK-ECONOMISCHE INVESTERINGEN: FES EN ICES[42]

auteur: prof. dr. ir. Hugo Priemus

12.1 Inleiding

In de jaren tachtig en het begin van de jaren negentig daalde het volume van publieke investeringen in Nederland naar een bedenkelijk laag niveau. De sanering van de openbare financiën had een hoge politieke prioriteit en Nederland wilde per se voldoen aan de criteria van het Verdrag van Maastricht, zodat Nederland zich zou kwalificeren voor de Europese Monetaire Unie. Als een overheid moet bezuinigen, is het aantrekkelijk om publieke investeringen uit te stellen of te vervangen door private investeringen. Uitstel van publieke investeringen vond vooral in de sector verkeersinfrastructuur plaats. In de volkshuisvesting lukte het om de publieke investeringen geheel te vervangen door private investeringen, ingebed in inventieve garantiestructuren.
Tabel 12.1 laat de ontwikkeling van de publieke investeringen en Rijksuitgaven in Nederland sinds 1975 zien. Op basis van deze cijfers zijn de afbeeldingen 12.1 en 12.2 samengesteld. Afbeelding 12.2 maakt duidelijk dat sinds 1995 de publieke investeringen weer op een hoger niveau zijn gebracht.

Tabel 12.1 Ontwikkeling van publieke investeringen en Rijksuitgaven in Nederland, in Euro (1975–2000)

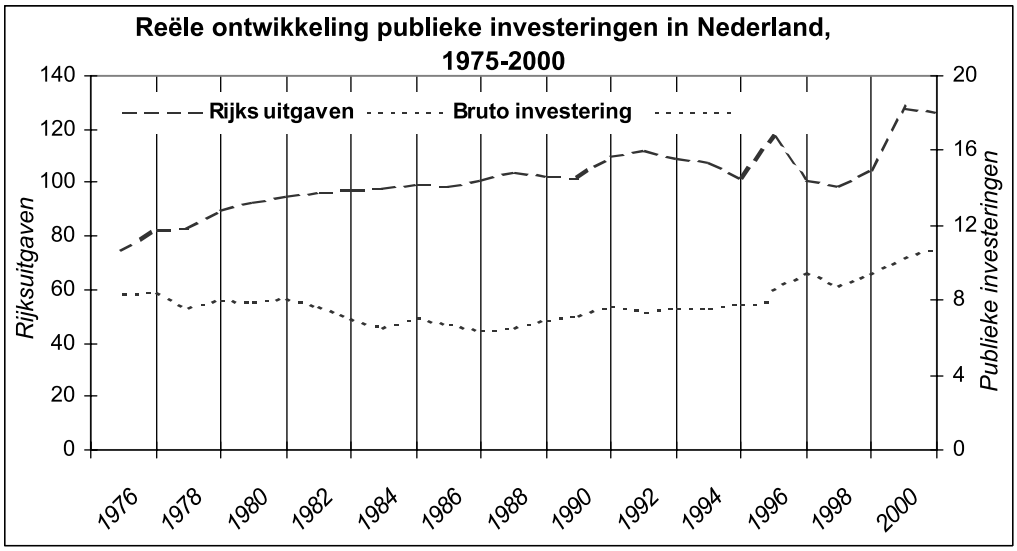
	Nominaal		Reëel		
	Bruto investering	Rijks-uitgaven	Bruto investering	Rijks-uitgaven	Bruto investeringen in % van de Rijks-uitgaven
1975	3,9	34,7	8,4	74,6	11,2
1976	4,3	41,7	8,5	82,6	10,2
1977	4,1	44,6	7,6	83,2	9,2
1978	4,4	50,1	8,0	90,1	8,9
1979	4,6	53,5	7,9	92,6	8,5
1980	5,0	58,6	8,1	94,9	8,5
1981	5,1	63,5	7,7	96,3	8,0
1982	4,9	68,2	7,0	97,7	7,2
1983	4,7	70,7	6,5	98,4	6,6
1984	5,2	74,0	7,0	99,6	7,1
1985	5,1	75,1	6,7	98,8	6,8
1986	4,8	77,0	6,4	101,3	6,3
1987	4,9	78,1	6,6	103,8	6,3
1988	5,3	77,3	7,0	102,2	6,8
1989	5,5	77,9	7,2	101,9	7,0
1990	6,0	86,0	7,7	109,8	7,0
1991	5,9	90,7	7,4	112,3	6,6
1992	6,3	91,3	7,6	109,5	6,9
1993	6,5	92,2	7,5	107,8	7,0
1994	6,8	89,3	7,8	101,7	7,6
1995	7,1	104,9	7,9	117,1	6,7
1995	7,7	104,9	8,6	117,1	7,3
1996	8,7	92,3	9,5	100,9	9,4
1997	8,2	92,3	8,8	98,7	8,9
1998	8,9	99,7	9,4	104,5	9,0
1999	10,0	124,8	10,3	128,0	8,0
2000	10,8	126,8	10,8	126,8	8,5

Bron: Centraal Planbureau, Centraal Bureau voor de Statistiek; OTB-bewerking.

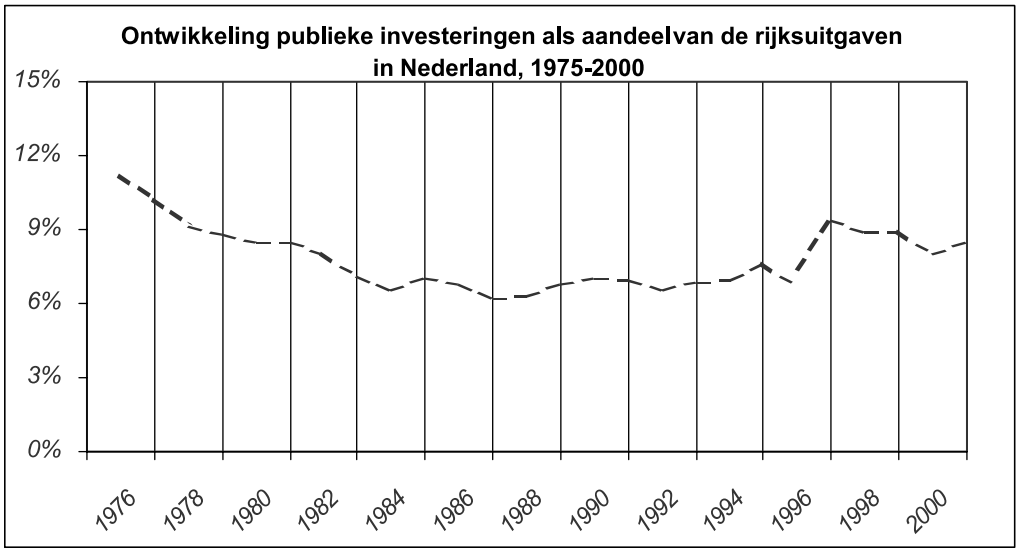
[42] Delen van dit hoofdstuk zijn ontleend aan de ICES-evaluatie door Berenschot: L. Geut, M. Pen & M. R. Schurink, 2002, ICES nieuwe stijl: scherp, stevig en selectief. Zelfevaluatie, Utrecht, 16 december, respectievelijk: H. Priemus, 2002C, Ruimtelijk-economisch investeringsbeleid en stedelijke vernieuwing in Nederland. Deel I. ICES-beleid, B&G, januari: 5–11 en H. Priemus, 2002A, Een nieuwe koers voor het ICES-beleid, ESB, 87, 15, november: 826–828.

Bruto-investeringen uit de reeksen van het CPB; tabel A2 (herzien in 1995).
Inflatie uit de reeksen van het CPB tabel A6.
Rijksuitgaven:
Tot 1995 historische reeks van het CBS.
Vanaf 1996 begrote uitgaven uit de Miljoenennota's.
(De begrote bedragen uit de Miljoenennota's vallen enigszins hoger uit dan de bedragen in de CBS-reeks).
(De twee waarden in 1995 voor de publieke investeringen (CPB tabel A2) zijn van vóór respectievelijk na de herziening in dat jaar).

Afbeelding 12.1 Reële ontwikkeling publieke investeringen in Nederland, 1975–2000



Afbeelding 12.2 Ontwikkeling publieke investeringen als aandeel van de rijksuitgaven in Nederland, 1975–200



Toen Nederland zich voor de euro had gekwalificeerd en de economische conjunctuur zich gunstig begon te ontwikkelen, werd de politieke wens sterker om een krachtig investeringsbeleid te voeren ter versterking van de ruimtelijk-economische structuur van Nederland. Sinds de jaren negentig zien we een wonderbaarlijke groei van publieke investeringen: in strategische verkeersinfrastructuur (Betuwelijn, Hogesnelheidslijn Zuid,

capaciteitsaanpassingen hoofdwegenstructuur), stedelijke vernieuwing en monumentenzorg.
De besluitvorming inzake Betuweroute en HSL-Zuid is niet te begrijpen zonder enige kennis van de Interdepartementale Commissie Economische Structuurversterking (1983) en het Fonds Economische Structuurversterking (FES). In dit hoofdstuk geven we een historische schets van beide fenomenen.

De centrale vragen in deze analyse zijn:
– wat zijn de wortels en de functies van ICES en FES;
– welke opvattingen had de ICES omstreeks 1991 over de private cofinanciering van infrastructuurprojecten? Op deze opvattingen zou bij de voorbereiding van Betuweroute en HSL-Zuid met wisselend succes worden voortgeborduurd;
– wat waren de belangrijkste beslispunten voor de financiering van grote verkeer- en vervoerprojecten in 1991;
– hoe heeft het ICES-beleid zich tijdens de kabinetten Kok 1 en Kok 2 ontwikkeld?
– hoe kan dit beleid – in het licht van het toekomstige ruimtelijk-economisch investeringsbeleid – worden geëvalueerd?

In paragraaf 12.2 gaan wij in op de Interdepartementale Commissie Economische Structuurversterking (ICES). Paragraaf 12.3 schetst Nederland als OPEC-land, hetgeen de opmaat is voor paragraaf 12.4 over het Fonds Economische Structuurversterking.
In de paragrafen 12.5 en 12.6 belichten we de meningsvorming in de ICES in 1991 over private cofinanciering van infrastructuurprojecten. In paragraaf 12.7 wordt duidelijk gemaakt hoe de ICES in 1991 aankeek tegen Betuwelijn en HSL-Zuid, en de mogelijkheden voor private cofinanciering. Vanaf paragraaf 12.8 belichten we het meer recente ICES-beleid. Na de Missiebrief van 1996 (paragraaf 12.8) staan we stil bij de Voortgangsrapportage Missiebrief van 1997 in paragraaf 12.9. De Impulsbrief van 1998 wordt in paragraaf 12.10 besproken. De Drempelbrief van eind 1998 komt in paragraaf 12.11 aan bod. De beleidspakketten die in de Drempelbrief worden gepresenteerd, worden in paragraaf 12.12 uitgewerkt.
Paragraaf 12.13 beschrijft in het kort de derde ICES-ronde (1998–2002). We ronden af met een korte slotbeschouwing (paragraaf 12.14).

12.2 Interdepartementale Commissie Economische Structuurversterking (ICES)[43]

De ICES is op 22 juni 1983 opgericht naar aanleiding van een advies van de Commissie-Wagner (1982/1983). Deze commissie bracht advies uit over het wegnemen van knelpunten bij de uitvoering van het herindustrialisatiebeleid.

De commissie constateerde onder meer dat binnen de rijksoverheid sprake was van een gebrek aan samenhangend economisch structuurbeleid.

Taken
De ICES kreeg in 1983 de volgende taken:
- Adviseren over beleid dat is gericht op de versterking van de economische structuur.
- Bevorderen dat op tal van beleidsterreinen zo goed mogelijk rekening wordt gehouden met de doelstelling van economische structuurverbetering (geïntegreerde visievorming).

[43] Deze paragraaf is grotendeels ontleend aan de evaluatie van de ICES door Berenschot in: Geut et al. (2002)

- Wegnemen van knelpunten die zich voordoen in de uitvoering van grote investeringsprojecten van zowel bedrijfsleven als overheid.
- Adviseren over de noodzakelijke beleidswijzigingen om knelpunten in de economische structuur op te lossen.

Sinds de oprichting hebben de taken en de samenstelling een ontwikkeling doorgemaakt. De veranderende samenstelling is in sterke mate een gevolg van de nieuwe taak die er begin jaren negentig bij kwam: het adviseren over de verdeling van middelen uit het Fonds Economische Structuurversterking (FES, dat heette toen nog het Aardgasbatenfonds). De middelen uit dit fonds kunnen worden ingezet voor het versterken van de economische structuur van Nederland. De ICES kreeg de volgende taken erbij:
- Adviseren aan de Ministerraad over bestedingen uit het FES. Het voorbereiden van «investeringsimpulsen» met middelen uit het FES (en de rijksbegroting).
- Bewaken van de voortgang van grote investeringsprojecten.

Samenstelling
Het kabinet koos in 1983 voor een breed samengestelde commissie op een hoog ambtelijk niveau. De ICES was een afspiegeling van de Centrale Economische Commissie (CEC). In de periode 1983–1994 bestond de ICES uit het CEC-presidium, aangevuld met directeuren-generaal van relevante departementen. De ICES werd ook toen al voorgezeten door de secretaris-generaal van het ministerie van EZ. Ook het secretariaat was ondergebracht bij EZ. De bedoeling was om niet meer dan vier keer per jaar bijeen te komen. Specifieke werkzaamheden konden worden verricht door subgroepen uit de ICES die op ad-hocbasis werden samengesteld. Later zijn in beperkte mate veranderingen aangebracht in de samenstelling, zoals te zien is in tabel 12.2.

Tabel 12.2 Samenstelling van de ICES, 1983–2002

1983–1994: visievorming en advisering	1994–2002: visievorming, advisering èn investeringsimpulsen
AZ	AZ
EZ	EZ
V&W	V&W
VROM	VROM
Financiën	Financiën
CPB	CPB
LNV	LNV
BZK	BZK
SZW	SZW
DNB	–
–	OCenW

Het aantal departementen dat formeel deelneemt, is door de jaren heen eigenlijk niet veel veranderd. Met name de laatste jaren is de opstelling van de departementen wel veranderd. Begin jaren negentig – toen de advisering over de besteding van de middelen uit het Aardgasbatenfonds bij de ICES werd gelegd – adviseerde een klein aantal departementen (EZ, Financiën, VROM en V&W) met steun van de politiek over de verdeling van het budget. Dit stond ook wel bekend als de «Mini-ICES». De andere departementen oefenden hun lidmaatschap niet echt uit. Toen bleek dat de Mini-ICES bij de afronding van de eerste investeringsimpuls in 1994 aanzienlijk was uitgedijd, werd zelfs een zogenoemde mini-Mini-ICES ingesteld. Ten tijde van de voorbereiding van de tweede investerings-

ronde (1998) en later bij de voorbereiding van de derde investeringsronde (2002) gingen de andere departementen hun lidmaatschap prominenter uitoefenen.
De Mini-ICES werd vervangen door het zogenaamde ICES-presidium, waarin ook de afstemming met de agenda van de RPC plaatsvond. De slagkracht van dit gremium is echter niet van dezelfde orde als die van de Mini-ICES. De Mini-ICES was met name succesvol door het beperkte aantal personen en de goede onderlinge verstandhouding.
In het spraakgebruik is sinds het midden van de jaren negentig de term «ICES-beleid» de aanduiding geworden van het nationale ruimtelijk-economisch structuurversterkingsbeleid.

Positie ten opzichte van bestuur en politiek
De ICES bracht tot 1999 rechtstreeks advies uit aan twee onderraden: de Raad voor Ruimtelijke Ordening en Milieu (RROM) en de Raad voor Economische Aangelegenheden (REA). Materieel betekende dit overigens dat de ICES direct aan de Ministerraad adviseerde (MR). In de praktijk bleek dat de adviezen van de ICES zeker tot 1998 vaak richtinggevend waren voor de beslissingen van het Kabinet. Men kan spreken van een wisselwerking: de ICES genoot in die periode relatief veel politieke steun.

In 1994 is door het toenmalige ICES-secretariaat een praktische constructie bedacht waarbij in voorkomende gevallen, waar dat inhoudelijk gerechtvaardigd was, de RROM en de ICES gecombineerd werden. Hieruit is ten tijde van de voorbereiding van de derde investeringsimpuls (2002) de Ministeriële ICES (M-ICES) ontstaan. Opvallend aan deze commissie is dat zij niet is ingesteld, maar is ontstaan. Er ligt geen formeel instellingsbesluit aan ten grondslag. In de M-ICES zijn besluiten over investeringsprojecten voorbereid. Het was ook haar verantwoordelijkheid om de inhoudelijke afstemming met de RROM en de REA te waarborgen. Vanwege de grote personele overlap bleek dit vrij eenvoudig te organiseren. De politieke steun voor de ICES was eind jaren negentig minder groot dan daarvoor. Dit kwam doordat vanuit de politiek wisselend werd gereageerd op de ICES-adviezen over grote investeringsbedragen in het kader van de investeringsimpulsen.

Recentelijk is door het Kabinet besloten dat de structuur van onderraden en ministeriële commissies wordt herzien. Dit leidt ertoe dat de M-ICES wordt opgeheven en dat de REA het voorportaal wordt voor economische beleidszaken, inclusief economische structuurversterking. Bovendien wordt het aandachtsgebied van de REA verder verbreed met beleid inzake verkeer en vervoer. Dit beleidsthema werd voorheen besproken in de RROM. Wel zullen als het om infrastructurele zaken met een ruimtelijke component gaat, gezamenlijke vergaderingen met de RROM worden georganiseerd. Verder wordt een aparte onderraad ingesteld – onder leiding van SZW – waarin sociaal-economische onderwerpen die vroeger in de REA aan de orde kwamen, zullen worden behandeld.

Positie ten opzichte van departementaal beleid
De ICES streeft naar samenhang en het maken van integrale keuzes met betrekking tot economisch structuurbeleid. In principe worden alle «grote nota's» die relevant zijn voor de economische structuur, besproken. Tijdens de kabinetsperiode van Kok II zijn bijvoorbeeld de volgende nota's besproken:
- Nationaal Verkeers- en Vervoersplan (NVVP)
- Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening (VIJNO)
- Nota Mensen Wensen Wonen

- Nationaal Milieubeleidsplan 4 (NMP4)
- Tweede Structuurschema Groene Ruimte (SGR2)
- Nota Anders Omgaan met Water
- Nota Ruimtelijk Economisch Beleid (NREB)
- De Digitale Delta
- Verkenning Onderwijs en Onderzoek (VOO)

Naast de nota's worden ook grootschalige en budgettair complexe projecten met een nationale betekenis voor advies voorgelegd. Het is echter niet zo dat de ICES adviezen geeft over de gehele investeringsagenda van het Rijk. Het gaat om grootschalige en incidentele investeringen die een positief effect (zouden moeten) hebben op de economische structuur.
Na het Kabinet-Kok II is de ICES onder een nieuwe naam verdergegaan: de Interdepartementale Commissie Ruimtelijke Economie (ICRE).

12.3 Nederland als OPEC-land

Nederland heeft een positie, die kan worden vergeleken met die van een OPEC-land: het land voert weliswaar aardolie in, maar voert op grote schaal aardgas uit dat vooral wordt gewonnen in de Noordzee. De aardgasprijs is gekoppeld aan de aardolieprijs en daarmee aan de dollarkoers. De Nederlandse overheid heeft in dit opzicht voordeel van een relatief lage koers van de Euro, want de overheid heft een belasting op de aardgasopbrengsten. Daarnaast ontvangt de overheid aanzienlijke bedragen die zijn gemoeid met privatiseringsoperaties van de post, het reizigersvervoer en straks wellicht nutsbedrijven en luchthaven Amsterdam–Schiphol. Tenslotte ontvangt de overheid de opbrengsten uit de verkoop van UMTS-golflengten. De regering wenst al deze opbrengsten niet als structureel te beschouwen, maar als tijdelijk. Alleen al om die reden zouden deze opbrengsten niet moeten worden ingezet om het consumptieniveau te verhogen, maar uitsluitend voor investeringen ter versterking van de ruimtelijk-economische structuur van het land.

12.4 Fonds Economische Structuurversterking

Op 21 december 1995 besloot de regering het Aardgasbatenfonds te transformeren tot het Fonds Economische Structuurversterking (FES), met terugwerkende kracht per 1 januari 1993.
De voeding van het fonds bestond tot 1998 uit bepaalde aardgasbaten, de common-area-baten, andere voor het fonds te bestemmen ontvangsten uit de winning van aardgas, opbrengsten uit het vervreemden van bepaalde vermogensbestanddelen van het Rijk en uit overige ontvangsten. Met ingang van 1999 is de voeding van het fonds overeenkomstig het regeerakkoord gewijzigd. Op hoofdlijnen wordt uitgegaan van een voeding van 41,5% van de aardgasbaten en de opbrengsten uit hoofde van de structureel bespaarde rentelasten die het gevolg zijn van het in mindering brengen op de staatsschuld van de common-area-baten, vervreemdingen van staatsdeelnemingen en veilingen van rechten.
De reden voor het instellen van het FES was dat de angst bestond dat de «extra» rijksmiddelen uitsluitend zouden worden besteed aan consumptieve uitgaven. De middelen uit het FES worden aangewend voor het omzetten van «vermogen voor vermogen»; het bestemmen van «bijzondere» opbrengsten van het Rijk voor projecten die toekomstig vermogen genereren. In de FES-wet is vastgelegd dat het daarbij moet gaan om investeringsprojecten van nationaal belang waarmee beoogd wordt de

economische structuur te versterken. Tevens worden de inhoudelijke criteria voor vergoeding omschreven. Het FES is een «verdeelfonds».
Er vindt geen directe financiering plaats van projecten, maar de middelen worden ondergebracht bij departementale begrotingen ten behoeve van specifieke projecten. De budgettaire en beleidsmatige verantwoordelijkheid voor deze projecten ligt bij de departementen.
De ICES adviseert het Kabinet over de verdeling van FES-middelen. Dit gebeurt op basis van wettelijke criteria, samenhang met andere investeringen en additionaliteit (meerwaarde bovenop reguliere investeringen). Projectvoorstellen kunnen worden ingediend bij de beheerders van het fonds: de ministers van EZ en Financiën.
De ICES brengt advies uit over projecten die vanuit het FES gefinancierd worden. Het kan gaan om projecten die in het kader van de investeringsimpulsen worden betaald uit het FES. Ook kunnen middelen uit het FES aan de reguliere begroting van departementen worden toegevoegd. De projecten die op deze wijze «indirect» uit het FES worden betaald, zijn niet ondergebracht in een investeringsimpuls (bijvoorbeeld: Betuwelijn, HSL-Zuid). Economische structuurversterkende projecten die niet (deels) uit het FES worden betaald, worden niet ter advisering aan de ICES voorgelegd.

In januari 1991 besluit de ministerraad om aan de aardgasbaten in de periode tot 2015 de export van 200 miljard m^3 gas toe te voegen, alsmede de zogenaamde Common-Area-gelden. Minister dr. J. E. Andriessen van Economische Zaken stelde in een brief naar aanleiding van de Ministerraad van 24 mei 1991 voor om deze extra inkomsten af te schermen van de besluitvorming in het kader van de reguliere begrotingscyclus. Hij had hierbij twee bestemmingen voor ogen:
(1) Inzetten bij het overheidsaandeel in de publiekprivate financiering van enkele bijzondere duidelijk af te bakenen infrastructurele projecten van nationaal belang: tunnels, Betuweroute en HSL. Deze extra aardgasbaten dienen slechts te worden ingezet als aanvulling op de overheidsmiddelen die in het SVV reeds voor deze projecten waren gereserveerd.
(2) Inzetten voor een structurele vermindering van de staatsschuld.

De totale opbrengst van de additionele export over de periode tot 2015 waartoe het Kabinet in 1991 heeft besloten, zal bij de dan geldende prijzen circa f 25 miljard (excl. Vpb) kunnen bedragen. Het Kabinet heeft besloten het niet-belasting deel van deze additionele exportbaten na 1994 volledig te bestemmen voor extra infrastructuurprojecten die de economie versterken (voorlopige conclusies REA/RROM 10 september 1991). Over de precieze omvang en timing kan slechts voor de eerstkomende jaren een onderbouwde kwantitatieve raming worden gegeven. In 1995 en 1996 is, na aftrek van het Vpb-deel, uit de opbrengst van additionele export voor infrastructuur f 280 resp. f 330 miljoen beschikbaar. Tot de eeuwwisseling (1999–2000) zal uit deze hoofde in totaal rond de f 2 miljard voor infrastructuur beschikbaar kunnen komen.

FES-criteria[44]

Ten laste van het FES kunnen bijdragen worden toegekend ten behoeve van de financiering van investeringsprojecten van nationaal belang waarmee beoogd wordt de economische structuur te versterken, voorzover betrekking hebbend op:
1. de verkeers- en vervoersinfrastructuur met inbegrip van kosten die samenhangen met milieumaatregelen;

[44] Staatsblad 1996, 51 en 52.

2. de technologie-, telecommunicatie- en kennisinfrastructuur;
3. bodemsanering, voor zover verband houdend met de projecten genoemd onder 1;
4. de stedelijke hoofdstructuur, voor zover die samenhangt met en functioneel een relatie heeft met de projecten genoemd onder 1;
5. de ecologische hoofdstructuur, voor zover een functionele relatie bestaat met projecten genoemd onder 1.[45]

Het ICES-beleid heeft een ruimere scope dan deze FES-criteria aangegeven. Via departementale begrotingsposten komen ook stedelijke vernieuwing, groeninvesteringen en milieu-investeringen in beeld die los staan van de transportinfrastructuur.

12.5 Pensioenfondsen en infrastructuur

Op 12 juni 1991 brengt de mini-ICES het advies «Pensioenfondsen en infrastructuur» uit (Mini-ICES, 1991a). Uitgangspunt van de ICES is dat de financiering van de infrastructuur in het algemeen dient te geschieden uit een budgettaire herschikking van de te zeer consumptiegerichte uitgaven van de overheid. Participatie van pensioenfondsen dient volgens de ICES slechts onder bepaalde voorwaarden te worden overwogen. Het dient te gaan om grootschalige, duidelijk af te bakenen infrastructurele projecten van nationaal belang: projecten die voor het functioneren van de nationale economie essentiële betekenis hebben. Op deze projecten moet het profijtbeginsel kunnen worden toegepast. Tenslotte dient er sprake te zijn van een goed evenwicht tussen risico's en rendementen. Volledige risico-afdekking door de overheid dient achterwege te blijven, zodat geen debudgettering optreedt. De ICES concludeert dat naar de toen vigerende inzichten een eventuele betrokkenheid van pensioenfondsen alleen betrekking zou kunnen hebben op de nog te financieren verkeerstunnels, de Betuweroute en de HSL-Zuid.
De ICES stelt voor om in een aantal gesprekken met institutionele beleggers, waaronder het ABP en enkele andere grote pensioenfondsen de principe-bereidheid van de beleggers te verkennen om mee te denken over voorwaarden en arrangementen voor co-financiering van grootschalige infrastructurele projecten. Het gaat met name om financieringsmodellen die zijn toe te passen bij de tunnels, de HSL en de Betuweroute. Daarbij gaat het om de risico-toedeling en de mogelijke financierings- en beheersconstructies met institutionele beleggers. Gesprekken zullen worden gevoerd met institutionele beleggers door een zware werkgroep, bestaand uit voorzitter en secretaris van de SPRI/SPI, aangevuld met een ambtenaar van respectievelijk EZ, Financiën en V&W. Deze werkgroep zal aan de ICES rapporteren. De ICES verwerkt dit in een voortgangsverslag aan het Kabinet. Parallel hieraan werkt de SPRI aan projectbeschrijvingen ter effectuering van de private (co)financiering van de HSL en de Betuweroute.
Qua vervolgtraject denkt de ICES al aan een openbare inschrijving eind 1991, waaraan behalve de pensioenfondsen ook banken en verzekeringsmaatschappijen kunnen meedoen.

12.6 Mini-ICES: Advies private financiering infrastructuurprojecten (3.10 1991)

Op 3 oktober 1991 brengt de Mini-ICES het «Advies private financiering infrastructuurprojecten» uit (Mini-ICES, 1991b). Dit advies is mede gebaseerd op een oriënterende bespreking dd 23 september 1991 van een ambtelijke contactgroep (AZ, BiZa, EZ, Fin. en V&W) en een aantal

[45] Van een functionele relatie is sprake indien een EHS-project tot doel heeft aanwijsbare negatieve effecten van een onder punt 1 genoemd project te mitigeren of te compenseren. Zie: TK, 1994–1995, 24 146, nr. 3.

institutionele beleggers: ABP, AEGON, AMEV, ING, PGGM, Shell Pensioenfonds. Van de zijde van de rijksoverheid werden in dat gesprek de volgende punten ingebracht.

1. De vraag of private medefinanciering mogelijk is, kan alleen worden toegepast op projecten die een positieve opbrengst hebben, maar een voor volledig private financiering onvoldoende rendement genereren. De overheid neemt bij publiek-private financiering de onrendabele top voor zijn rekening. Volledige staatsgarantie is uitgesloten, omdat dit leidt tot debudgettering. Risico-overdracht naar de private financier is derhalve voorwaarde.
2. Om verschillende redenen hecht de rijksoverheid groot belang aan de private financiering als financieringsbron van infrastructurele projecten. Private financiering ontlast de rijksbegroting. Private financiering kan de commerciële exploitatie van een project politiek aanvaardbaar maken. Private financiering kan leiden tot additionele toegevoegde waarde en nieuwe werkgelegenheid. Verder kan private financiering een efficiëntere allocatie en exploitatie binnen bereik brengen.
3. Door private financiering kan tijdwinst worden gerealiseerd. Denkbaar is dat door het aantrekken van privaat kapitaal projecten sneller tot stand komen dan wanneer zou moeten worden gewacht op het beschikbaar komen van voldoende publieke middelen. Het maatschappelijk rendement, met het oog waarop het project in de planning is opgenomen, kan daardoor sneller worden genoten. Daarbij zij bedacht dat uitstel kan leiden tot afstel. In de regel wordt de slaagkans van projecten door vertragingen gereduceerd.
4. De strategie om op budgettaire ruimte te wachten, zou tot vertraging aanleiding kunnen geven. Naarmate de internationale harmonisatie van het fiscale beleid tot stand komt en de collectieve sector verder terugtreedt, zijn omvangrijke infrastructurele projecten moeilijker in de reguliere begroting in te passen. In de Westerse landen kan thans reeds worden waargenomen dat grootschalige infrastructuur mede met privaat kapitaal wordt gerealiseerd. In de toekomst zal de publieke sector naar verwachting nog sterker op private medefinanciering zijn aangewezen.
5. Bovengenoemde voordelen moeten worden afgewogen tegen de prijs die de overheid moet betalen voor private financiering. Met private middelen gefinancierde voorzieningen zijn duurder, omdat aan de private financier in verband met het te dragen risico een hoger rendement zal moeten worden betaald dan overeenkomt met de rente op staatsleningen.

Van de zijde van de institutionele beleggers werden de volgende punten naar voren gebracht:

6. De vraag of beleggers aan publiek-private financiering meedoen, hangt sterk af van de concrete vormgeving van het project. Het project dient zodanig omschreven te zijn dat een goede inschatting kan worden gemaakt van de commerciële risico's. Het liefst heeft de belegger een goed af te bakenen project, met ten aanzien van de exploitatie een zo groot mogelijke vrijheid van handelen.
7. Een belangrijke drempel voor beleggers is dat inzake semi-collectieve voorzieningen een moeilijk financierbaar risico ontstaat wanneer de overheid, door het beleid dat zij voert, zelf in hoge mate mede de risico's van het project kan beïnvloeden. De afweging tussen privaat en

publiek belang is dan onzeker, waardoor de risicoverdeling moeilijker kan worden ingeschat.

8. In de kern is het probleem dat de overheid als partner bij privaatrechtelijke samenwerking in conflict kan komen met de rol die zij heeft als regulator van het maatschappelijk verkeer. De overheid kan niet voorkomen dat zij op de verantwoordelijkheden die voortkomen uit haar rol als regulator van het maatschappelijk verkeer zal worden aangesproken. Zij kan moeilijk garanderen dat een eenmaal ingezet beleid op den duur niet zal veranderen. Wel kunnen de risico's die hieruit voor de private financier voortvloeien in het contract worden voorzien, bijvoorbeeld door het verlenen van vrijwaringen en het toepassen van boeteclausules.
9. De overheid is een bijzondere partner en dat heeft een prijs. Dat de overheid dit beseft en dat zij zich ervan bewust is dat zij zich als horizontale contractpartner dient op te stellen, werd door de beleggers als een belangrijk nieuw gegeven gezien. Opgemerkt is dat de overheid haar eigen met de private co-financiering beoogde doelstellingen in gevaar brengt, als zij zich een niet-betrouwbare contractpartner zou tonen, omdat dan aan de bereidheid van de private sector om aan private financiering mee te werken, snel een eind zou komen. Het eenzijdig hanteren door de overheid van haar specifieke publiekrechtelijke bevoegdheden, werkt averechts.
10. Zou de overheid zich als horizontale, gelijkwaardige contractpartner kunnen opstellen, dan zouden de mogelijkheden van private financiering worden verbreed. Om dit te bevorderen, zouden beleggers het liefst zien dat ook de overheid projectrisico's draagt. Het afdekken door de overheid van de onrendabele top is voor de beleggers eigenlijk niet voldoende. De overheid moet zich ook committeren aan het welslagen van de exploitatie.
11. Gouden regel voor co-financiering is: «equal misery, equal prosperity». Idealiter is de risicoverdeling zodanig dat de overheid een incentive heeft zich in het belang van het project op te stellen, bijvoorbeeld doordat zij meeprofiteert van extra revenuen en anderzijds dat zij er ook zelf schade van ondervindt zodra dat belang wordt verwaarloosd. Idealiter lopen de belangen van de partners parallel.
12. De discussie over private financiering is sterk gericht op de vraag hoe beleggers tot mede-financiering kunnen worden bewogen. Minstens zo belangrijk echter is de aandacht te richten op de vraag op welke wijze de belegger van het project af zou kunnen. Het is voor een belegger niet aantrekkelijk wanneer een belegging (tussentijds) niet kan worden afgestoten. Dit nadeel zou voor een deel kunnen worden ondervangen door in het contract «exit formules» op te nemen en het project verhandelbaar te maken, bijvoorbeeld door middel van de uitgifte van aandelen. Verschillen tussen de fiscale regimes die voor de verschillende categorieën beleggers gelden, zijn in dit verband niet zonder belang. De partij die fiscaal het beste uitkomt met het project, loopt de grootste kans er later aan te blijven hangen.
13. In het algemeen geldt dat risico's dienen te worden ondergebracht waar ze het best kunnen worden ingeschat. De institutionele beleggers hebben nog geen specifieke deskundigheid om de risico's van infrastructuur te beoordelen, hetgeen zeker tot uitdrukking zou komen in het gevraagde rendement. In deze optiek bestaan misschien mogelijkheden in de sfeer van woningbouw/utiliteitsbouw en misschien sociale zekerheid, omdat beleggers op deze terreinen over grote specifieke deskundigheid beschikken.
14. Tot nu toe zijn de beleggers in Nederland betrekkelijk vrij in hun beleggingsbeleid. Aandachtspunt is echter dat de Europese Commis-

sie, onder druk van Duitsland en België, werkt aan voorschriften aangaande de samenstelling van de beleggingsportefeuille van de verzekeringsmaatschappijen en de pensioenfondsen. De beleggers zijn bevreesd dat de voorschriften zeer in het nadeel zullen gaan uitvallen van de Nederlandse (en ook Britse) beleggers.

15. Institutionele beleggers zijn terughoudend om rechtstreeks over projecten te onderhandelen. Zij zullen niet snel rechtstreeks in exploitatiemaatschappijen deelnemen. Het heeft niet veel zin concrete onderhandelingen over projecten te beginnen, indien planologische en onteigeningsprocedures niet zijn afgerond. Verder zijn er grenzen aan de aanlooptijd: deze dient de duur van vijf jaren beslist niet te overschrijden.
16. Pooling van projecten zou de mogelijkheden van private medefinanciering doen toenemen.

De ambtelijke vertegenwoordigers constateerden dat de beleggers een constructief kritische opstelling lieten zien. Zij vertoonden weliswaar belangstelling voor medefinanciering van infrastructuur, maar tegelijkertijd formuleerden zij een aantal «zeer zware voorwaarden». Deze voorwaarden betreffen in het bijzonder de projectdefiniëring, het overheidsoptreden en de besluitvormingsprocedures.

In het advies d.d. 3 oktober 1991 hanteert de Mini-ICES bij de private medefinanciering van projecten ter versterking van de economische infrastructuur de volgende uitgangspunten:

– Projecten dienen aan een aantal voorwaarden te voldoen om private financiering binnen bereik te brengen. De belangrijkste voorwaarde is dat het project commercieel definieerbaar moet zijn. Dit betekent dat het een duidelijk afgebakende voorziening dient te betreffen, geschikt voor toepassing van het profijtbeginsel en dat sprake is van rechtstreeks aan het project gerelateerde kosten en opbrengsten en een direct zichtbaar te maken rendement.[46]
– Projecten dienen toe te voegen aan de economische infrastructuur, d.w.z. aan het geheel van economisch relevante voorzieningen die, mede onder invloed van de internationale beleidsconcurrentie, van belang zijn voor het vestigingsklimaat voor het bedrijfsleven.
– De private financiering van de projecten dient daadwerkelijk de rijksbegroting te ontlasten: als de private financiering niet tot stand zou komen, zou de investering op de begroting drukken.

De Mini-ICES constateert in 1991 de volgende belangrijke drempels voor de beleggers om aan de financiering van infrastructuur mee te doen:

– Over de financiering van een project kan pas worden onderhandeld wanneer geen enkel risico meer bestaat op procedurele vertragingen, planwijzigingen of onteigeningsprocedures.
– De exploitant dient voldoende vrijheid te hebben om een beleid te voeren dat is gericht op commerciële exploitatie van het project.
– Beleggers zijn huiverig voor het risico dat voortkomt uit de spanning tussen het optreden van de overheid als contractpartner en haar rol als regulator in het maatschappelijk verkeer.
– Risico's dienen te worden gelegd waar de deskundigheid bestaat ze goed te kunnen inschatten. Verkeersinfrastructuur is in dit licht een categorie die zich weliswaar nog voor medefinanciering door de institutionele beleggers leent, maar de grootste deskundigheid bestaat daar op het vlak van het commercieel onroerend goed.

[46] De criteria voor private financiering zijn door het Kabinet vastgesteld als bijlage van de conclusies van de REA/RROM van 10 september 1991.

In het gesprek met private financiers is de afweging private financiering versus financiering via algemene middelen aan de orde geweest. Bij deze afweging speelt een rol dat de financier een risicovergoeding moet worden betaald. Anderzijds ontlast private financiering de begroting en kan het leiden tot tijdwinst, tot efficiëntere aanleg en exploitatie van projecten en tot commercialisering van projecten die anders van een commerciële opbrengst verstoken zouden blijven. Het saldo is een zaak van plussen en minnen. Hoe dat uitvalt is niet op voorhand aan te geven.

12.7 Betuwelijn, HSL-Zuid en verkeerstunnels

Op het gebied van verkeer en vervoer zouden de Betuwelijn, de Hoge Snelheidslijn en de resterende verkeerstunnels mogelijk voor private financiering in aanmerking kunnen komen. De mogelijkheden van private financiering van deze projecten worden in 1991 nagegaan. Niet uitgesloten is dat ook enkele grootschalige projecten in het stadsgewestelijk openbaar vervoer mede met privaat kapitaal kunnen worden gefinancierd (bijvoorbeeld: metro- of sneltramprojecten). Zowel voor het mobiliteitsbeleid, het milieubeleid, de ruimtelijke ontwikkeling als voor de stedelijke revitalisering, zijn dit belangrijke projecten. Of dergelijke projecten privaat financierbaar zijn, kan echter pas worden overzien wanneer de regionale verkeer- en vervoerplannen zijn afgerond en nadere projectdefinities zijn gemaakt. Het ministerie van VROM ziet thans reeds mogelijkheden voor private financiering van projecten voor stadsgewestelijk openbaar vervoer. In het kader van VINEX en de sleutelprojecten is reeds veel voorwerk gedaan. VROM acht verdergaande afspraken met de private sector mogelijk.

Voor andere toepassingen van private financiering op het gebied van het verkeer en vervoer zag de Mini-ICES in 1991 geen mogelijkheden. De projecten die onderdeel uitmaken van de reguliere SVV-programma's voor spoorwegen, vaarwegen en wegennet zijn niet of nauwelijks als individueel project commercieel te exploiteren.[47]

Ten opzichte van SVV deel D en de HSL-nota moet voor de projecten die zich lenen voor private financiering met verschillende veranderingen rekening worden gehouden, die tot stijging van de kostenramingen aanleiding geven. De veranderingen betreffen in de eerste plaats uitbreidingen van de tracés:

- In de oude financiële plaatjes van het SVV is nog geen rekening gehouden met de Noordtak van de HSL (ten Noorden van Rotterdam). Deze is erbij gekomen in de HSL-nota. Toename aanlegkosten: f 1,3 miljard (was oorspronkelijk f 2,2 miljard.; wordt nu f 3,5 miljard).
- In het SVV is alleen het centrale deel van de Betuwelijn opgenomen: het traject Waalhaven-Zevenaar. De verbindingen aan de kop en aan de staart van het centrale deel (traject naar en op de Maasvlakte en aansluiting op Duitse net) dienen echter, als onlosmakelijk complement daarvan, eveneens te worden gerealiseerd. Toename aanlegkosten: f 2 miljard (was f 2,3 miljard; wordt nu f 4,3 miljard).

In de tweede plaats dient rekening te worden gehouden met een stijging van de kostenraming door planologische en maatschappelijke inpassing en aan te brengen voorzieningen in verband met milieuvereisten. Het ministerie van V&W geeft van de kostenverhogingen die hierdoor mogelijk ontstaan de volgende indicaties:

- Voor de HSL (inclusief Noordtak) een toename van de aanlegkosten met maximaal f 1,5 miljard, (was f 3,5 miljard; wordt f 5 miljard).

[47] Terzijde zij opgemerkt dat Provinciale Staten van Zeeland in de zomer van 1991 een besluit hebben genomen over de tracékeuze voor een vaste Westerschelde Oeververbinding. Direct daarna is een tenderprocedure gestart voor de private aanbesteding van ontwerp en bouw. Parallel aan deze procedure werd door de provincie de private financiering van dit project voorbereid.

– Voor de Betuwelijn (incl. kop en staart) een kostentoename met maximaal f 1,1 miljard (was f 4,3 miljard; wordt f 5,4 miljard).

De Mini-ICES heeft zich in dit stadium geen oordeel kunnen vormen van de onontkoombaarheid van de extra kosten die zijn gemoeid met de planologische en maatschappelijke inpassing en milieuvereisten van de HSL en de Betuwelijn, zoals door het ministerie van V&W opgevoerd, noch van de eventuele consequenties van deze kostenverhogingen voor de economische en maatschappelijke haalbaarheid van deze projecten. Aan de extra kosten liggen maximale scenario's m.b.t. tracé-inpassing en projectdefiniëring ten grondslag.

Aan het verbeteren van de hardheid van de kostenramingen wordt gewerkt. In overleg met de NS is afgesproken dat V&W de berekeningen voor de HSL door derden (buiten de NS) laat toetsen. Daarbij zullen onder meer buitenlandse deskundigen worden ingeschakeld die zijn betrokken bij de TGV. Voor de Betuwelijn zal een vergelijkbare procedure worden gevolgd. In dat verband zal ook worden gekeken naar een zogenoemd ingroei-scenario', waarin de capaciteit van de Betuwelijn meegroeit met het vervoersaanbod, waardoor een meer geleidelijk verloop van de investeringen wordt bereikt.

Tabel 12.3 Financieel overzicht Betuwelijn, HSL-Zuid en verkeerstunnels, 1994–2010

Mln gld.		1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001–10	tot
voorbereiding										
BETUWELIJN										
totale aanlegkosten	20	80	1 040	950	970	1 010	750	370		5 470
– waarvan eventuele extra kosten door plan. inpassing/milieu			250	250	300	250	150			1 200
Financiering										
– in meerjarenramingen (lump-sum)	30	40	95	175	225	225	150	100		1 040
private financiering		40	95	175	225	225	150	100		1 010
nog te financieren	– 10	0	850	600	520	560	450	450		3 420
(p.m. investeringen in overslagcapaciteit)										
HOGE SNELHEIDSLIJN										
totale aanlegkosten	78	130	564	898	1 088	1 068	788	365	80	5 059
waarvan eventuele extra kosten door plan.inpassing/milieu			200	300	350	350	200	100		1 500
Financiering										
in meerjarenramingen (lump-sum)	60	25	125	225	300	200	200	200	128	1 363
private financiering	18	105	239	373	438	518	388	165	48	2 196
nog te financieren			200	300	350	350	200	100	0	1 500
VERKEERSTUNNELS										
aanlegkosten		160	170	270	250	150				1 000
100% private financiering		160	170	270	250	150				1 000

Bron: Mini-ICES (1991b), 3-10-1991

Uitgaande van bovengenoemde totalen wordt in tabel 12.3, op basis van de meest recente informatie over projectplanning, het tijdpad weergegeven van de kosten van HSL en Betuwelijn. Verder zijn de investeringsbijdragen uit de meerjarenramingen van het Rijk opgenomen en zijn reeksen weergegeven van de mogelijke inzet van privaat kapitaal. De in

het SVV opgenomen reservering voor rente en aflossing van private middelen voor de HSL en de Betuwelijn is in het schema niet vermeld.[48]

Behalve de HSL en de Betuwelijn zijn eveneens cijfers opgenomen voor de Tweede Coentunnel en de Tweede Beneluxtunnel. Aangenomen is dat volledig private financiering van de tunnelprojecten mogelijk is. Het is wenselijk dat de besluitvorming over deze tunnels zo spoedig mogelijk wordt afgerond: indien op korte termijn tot de aanleg zou worden besloten zou het investeringsniveau al in 1994 een impuls kunnen krijgen. De minister van V&W zal dit najaar, na afronding van nadere studies in de betrokken steden, ter zake een voorstel aan de Ministerraad voorleggen.

In het schema is een p.m.-post opgenomen voor investeringen gericht op uitbreiding van de overslagcapaciteit op de Maasvlakte. De commerciële perspectieven van deze overslagactiviteiten en die van de Betuwelijn zijn in hoge mate aan elkaar gerelateerd. De Mini-ICES heeft zich geen oordeel van deze (majeure) investeringsplannen kunnen vormen. Binnen enkele maanden zal naar verwachting meer informatie beschikbaar zijn over omvang, tijdpad en financiering van deze investeringen.

Het ministerie van V&W is van opvatting dat, vanwege de directe samenhang tussen Betuwelijn en het ECT/Havenproject, voor de financiering van het rijksdeel van de hieraan gerelateerde investeringen, ook extra gasmiddelen dienen te worden ingezet.

De analyses van de Stuurgroep Privatisering Spoorinfrastructuur (SPRI) wijzen uit dat de HSL (inclusief Noordtak) privaat te financieren is, indien daartoe de eerdergenoemde reservering kan worden ingezet die in het SVV voor rente en aflossing is opgenomen, en wanneer een bijdrage van de EG wordt meegerekend. De SPRI heeft de mogelijke kostenverhoging van f 1,5 miljard nog niet in de berekeningen betrokken. Op basis van de gevoeligheidsanalyses van de SPRI acht V&W het niet aannemelijk dat deze extra kosten mede met private middelen zouden kunnen worden gefinancierd, omdat het rendement dan zou dalen beneden het marktconforme niveau.

Inzake de Betuwelijn gaat V&W ervan uit dat niet meer dan het oorspronkelijk in het SVV beoogde bedrag aan private middelen kan worden gerealiseerd (in totaal circa f 1 miljard, bij volledig gebruik van de SVV-reserve voor rente en aflossing).

Uit het financieel overzicht blijkt dat private financiering onvoldoende soelaas zal kunnen bieden. Onder de gemaakte aannames (reserve SVV wordt ingezet; EG bijdrage) lijkt voor circa f 4,2 miljard private middelen te kunnen worden aangetrokken. Dan resteren in de periode 1995–2000 tekorten van maximaal f 1 miljard per jaar, die binnen de normale financiële huishouding van het Rijk niet kunnen worden opgelost. Zoals hierboven aangegeven, acht V&W de kans gering dat deze tekorten gedeeltelijk door additionele private financiering zouden kunnen worden opgelost.

12.8 ICES-beleid op nieuwe leest geschoeid: de Missiebrief van 1996

Het ICES-beleid van het kabinet-Kok I (1994–1998) werd voor het eerst geformuleerd in de Missiebrief van 1996. Vier uitdagingen voor de komende jaren werden geïdentificeerd:

[48] In het SVV is voor de Betuwelijn en voor de HSL een reservering opgenomen voor rente en aflossing van private middelen van f 1,4 miljard resp. f 1,5 miljard, in totaal f 2,9 miljard. Deze kosten vallen grotendeels na de eeuwwisseling.

– Het zorgen voor voldoende *werkgelegenheid* voor de groeiende beroepsbevolking. Essentieel hiervoor is een langdurige, duurzame economische groei van 3%, die samengaat met een beter beheer van ruimte, natuur, biodiversiteit en een absolute daling van emissies van broeikasgassen als CO_2.
– Het verbeteren van de *bereikbaarheid*, vooral in het Westen van ons land, waar de congestie een bedreiging is gaan vormen voor vitale economische functies.
– Het verstandig omgaan met de *ruimtedruk* die door de groei van de bevolking, de daarmee samenhangende groei van de werkgelegenheid en mobiliteit is versterkt, door beter gebruik te maken van de bestaande en van de nog niet benutte ruimte.
– Het herstel van de *sociaal-economische vitaliteit* van de *stedelijke centra* om de dreiging van een sociale tweedeling te keren.

12.9 Voortgangsrapportage Missiebrief van 1997

In de Voortgangsrapportage Missiebrief van 1997 werd een vijfde uitdaging toegevoegd aan de vier uitdagingen van de Missiebrief van 1996: de noodzaak van meer *richtingsgevoel* en *daadkracht* op alle niveaus van het *openbaar bestuur*.

In deze Voortgangsrapportage werd de eerste stap gezet om te komen tot samenhangende investeringsplannen, beleidsinstrumenten en kennis om de beleidstekorten weg te werken.
De planbureaus CPB, RIVM, SCP en AVV hebben in maart 1998 hun analyse «Kiezen of delen: ICES-maatregelen tegen het licht» (CPB et al., 1998) aan de Tweede Kamer gezonden. Voorts is het besluitvormingsproces doorgelicht op verbeteropties en zijn de mogelijkheden voor publiek-private samenwerking bezien.
De planbureaus hebben op basis van finale beleidsdoelstellingen inzake economische groei en werkgelegenheid, milieu en natuur- en landschapskwaliteit, sociale doelen en leefbaarheidsaspecten een classificatie gemaakt van de voorgestelde maatregelen. Belangrijke criteria zijn de directe effectiviteit in termen van het primaire doel, de belangrijkste doorwerkingen naar andere kerndoelen van beleid en de efficiëntie van de maatregel (in termen van financiële kosten en de kwaliteit van alternatieven). Ook is marginaal getoetst op legitimiteit: het bestaan van marktfalen als rechtvaardiging van overheidsingrijpen.
Er zijn drie globale categorieën onderscheiden (zie paragraaf 3.4):
A. robuuste maatregelen;
B. opwaardeerbare maatregelen;
C. zwakke maatregelen.
Categorie A: Maatregelen die tastbare directe voordelen opleveren in termen van het rechtstreekse doel; eventuele ongewenste neveneffecten kunnen tegen redelijke kosten worden gemitigeerd; de voordelen zijn zodanig dat mag worden verwacht dat de baten in een gezonde verhouding staan tot de (financiële) kosten en er zijn geen evident betere alternatieven.
Categorie B: Voor de tweede categorie geldt dat de maatregelen op enkele punten niet voldoen aan de criteria onder A. Een noodzakelijke voorwaarde is wel dat de maatregelen potentieel robuust zouden kunnen zijn bij een andere vormgeving van de maatregel of in combinatie met andersoortig beleid. Vaak gaat het om maatregelen waarvan de schaal buiten proportie lijkt, waarvan het risico-profiel onnodig groot is of waar een nadere afstemming of concretisering nodig is.
Categorie C: Het gaat hier om projecten die weinig effectief en efficiënt

zijn, en die naar verwachting ook bij een andere vormgeving niet snel een hoog maatschappelijk rendement zullen opleveren. Vaak is ook de rechtvaardiging voor het overheidsingrijpen een kwetsbaar punt bij deze categorie.

12.10 «Impuls voor de Ruimtelijk-Economische Structuur», maart 1998

In de derde brief (maart 1998) over de «Impuls voor de Ruimtelijk-Economische Structuur» (TK, 1997–1998, 25 017 nr. 6) bundelt het eerste Paarse kabinet de investeringswensen tot samenhangende beleidspakketten (Wijers, 1998a). De verrichte analyses hebben laten zien dat de uitdagingen uit de Missiebrief in principe effectief tegemoet getreden kunnen worden door de inzet van gebundelde investeringen en flankerende instrumenten. Deze pakketten werden gepresenteerd als illustratieve pakketten, omdat nadere uitwerking, effectiviteitstoetsing en uiteraard politieke besluitvorming nodig zijn, voordat de uitvoering ter hand kan worden genomen.
Het investeringsprogramma 1999–2010 bestaat uit de volgende vijf samenhangende beleidspakketten: *bereikbaarheid, vitaliteit van steden, milieu, ruimtedruk en ruimtelijke kwaliteit*, en *kennis*. Daarnaast is voorzien in een verantwoorde inpassing van met name nieuwe wegen, vaarwegen en uitbreidingen van het spoor. Het gaat daarbij om maatregelen met het oog op milieu, geluidsoverlast en meer in het algemeen de kwaliteit van de leefomgeving. Voorts zijn de begrote investerings- en exploitatiekosten voor rekeningrijden ingebracht.
Voor het investeringsprogramma heeft het eerste Paarse kabinet in totaal 28 500 miljoen gulden gereserveerd, waarvan 6 425 miljoen gulden voor de periode 1999–2002 en 22 075 miljoen gulden voor de periode 2003–2010.
Binnen het investeringsprogramma is het pakket Ruimtedruk en ruimtelijke kwaliteit bedoeld om de ruimtelijke kwaliteit van ons land te beschermen, gegeven de combinatie van bevolkingsgroei, toenemende mobiliteit, ruimtebeslag van wonen, werken en recreëren en de wens om de natuur meer kansen te geven. Het pakket heeft betrekking op de Ecologische Hoofdstructuur (grondverwerving), de natte natuur, het agrarische natuur- en landschapsbeheer, de glastuinbouw (nieuwe vestigingslocaties) en de reconstructie van zandgebieden.

Tabel 12.4 Budgettair overzicht Investeringsimpuls 1998 (in miljoenen guldens)

	1999–2002	2003–2010	Totaal
Bereikbaarheid	2 730	9 270	12 000
Vitaliteit steden	930	3 870	4 800
Milieu	350	1 450	1 800
Ruimtedruk en ruimtelijke kwaliteit	745	2 255	3 000
Kennis	1 135	2 265	3 400
Inpassing infrastructuur	0	2 000	2 000
Rekeningrijden	535	965	1 500
Totaal	6 425	22 075	28 500

Bron: TK, 1998–1999, 25 017, nr. 11, p. 21.

Het investeringsprogramma 1999–2010 wordt deels gefinancierd uit het Fonds Economische Structuurversterking (FES) (15 240 miljoen gulden)[49] en deels uit de algemene middelen. De FES-middelen zijn voornamelijk bestemd voor de beleidspakketten Bereikbaarheid (12 000 miljoen gulden) en Kennis (3 400 miljoen gulden).

[49] TK, 1999–2000, 26 800 D, nr. 2, p. 4.

Evenwicht tussen de beleidspakketten is gezocht in de samenstelling van het totale ICES-pakket, niet binnen het FES (als een van de financieringsbronnen). Zo kan de reactie van het kabinet worden samengevat op een voorstel uit de Tweede Kamer voor verruiming van de FES-criteria (deze zouden de integrale aanpak blokkeren, omdat zij teveel gericht zijn op de verkeers- en vervoersstructuur en de kennisinfrastructuur).

12.11 «Drempelbrief», oktober 1998

Op 23 oktober 1998 schreven de ministers van Economische Zaken, VROM, Verkeer en Waterstaat, LNV en Grotesteden- & Integratiebeleid van het tweede Paarse kabinet een brief aan de Tweede Kamer over de versterking van de ruimtelijk-economische structuur. Het thema van deze brief luidt: «Op de drempel van de 21e eeuw: het investeringsprogramma voor de ruimtelijk-economische structuurversterking (1999–2002)». De brief is bekend geworden als de «Drempelbrief». Voor de kabinetsperiode wordt, conform de Impulsbrief van het vorige kabinet, 6 425 miljoen gulden extra ingezet. Door publiek-private samenwerking dient de effectiviteit van de investeringen te worden vergroot. De totale omvang van de investeringen (publiek + privaat) kan hierdoor worden vergroot. Deze nagestreefde financiële voordelen worden niet op voorhand ingeboekt. Als ze zeker zijn, kunnen ze worden ingezet om extra investeringen te genereren.
In de Regeringsverklaring en het Regeerakkoord van het tweede Paarse kabinet (1998) wordt aangegeven dat de sociale, fysieke en kennisinfrastructuur nog onvoldoende tegemoet komt aan de eisen van de toekomst. Nederland moet zich blijvend profileren door goede en moderne nationale en internationale verbindingen, een hoogwaardige kennisinfrastructuur, vitale en krachtige steden, een aantrekkelijk vestigingsklimaat, een goed opgeleide beroepsbevolking en een schone en aantrekkelijke omgeving om in te wonen, werken en recreëren. In het licht van de introductie van de Euro wil het kabinet de positie van Nederland in Europa versterken.
De investeringen bestrijken de perioden 1999–2002 en 2003–2010. Na de reservering van 6 425 miljoen gulden voor de periode 1999–2002 is voor de periode 2003–2010 nog eens 22 075 miljoen gulden uitgetrokken. Voor de periode 1999–2010 gaat het dus in totaal om 28 500 miljoen gulden. Paars II volgt op dit punt Paars I secuur.
Het tweede Paarse kabinet zal zich allereerst bezighouden met het uitvoeren van eerder genomen besluiten over de Betuweroute, de HSL-Zuid en de aanleg van de vijfde baan van Schiphol. Voorts moet de PKB+ procedure worden gestart, gericht op het oplossen van het ruimtetekort in de Rotterdamse haven (Tweede Maasvlakte), gekoppeld aan de aanleg van natuur- en recreatiegebieden. Tevens is al eerder besloten dat een absolute ontkoppeling tussen economische groei en negatieve milieueffecten wordt nagestreefd. Voor de periode tot en met 2010 is door het eerste Paarse kabinet bijna 12 miljard gulden aan beleidsintensiveringen doorgevoerd. Vanaf 1998 wordt jaarlijks structureel 500 miljoen gulden extra van de binnenlandse aardgasbaten in het Fonds Economische Structuurversterking gestort. Het tweede Paarse kabinet gaat met een Regeerakkoord in zee, waarin de voeding van het FES wordt bepaald op een vast percentage van de totale opbrengsten van het aardgas. Een wetsontwerp FES wordt aangekondigd waarin dit percentage op 41,5% van de zgn. niet-belastingmiddelen wordt vastgesteld.
In de Drempelbrief kondigt het tweede Paarse kabinet aan met de evenwichtige uitvoering van de beleidspakketten conform het Regeerakkoord te willen starten.
Het kabinet streeft naar het vergroten van de betrokkenheid van het

bedrijfsleven bij het realiseren van infrastructurele projecten. Het rapport «Meer Waarde door Samen Werken» (Ministerie van Financiën, 1998) wordt door het kabinet goeddeels gevolgd. Bij het ontwikkelen van arrangementen moet maatwerk worden geleverd. PPS-trajecten zullen worden ondersteund door het Kenniscentrum PPS van het ministerie van Financiën. Verschillende projecten worden op hun PPS-potentieel onderzocht: stedelijke ontwikkeling, wegen, light rail, people-movers, transferia, bedrijventerreinen, groene infrastructuur en kennisinfrastructuur. Veel wordt verwacht van innovatieve aanbestedingsvormen. Investeringen moeten niet op zichzelf worden beschouwd. Het gaat vooral om de synergie met het flankerend beleid: heffingen, milieuwetgeving, ruimtelijke ordeningsbeleid, arbeidsmarkt- en sociale zekerheidsbeleid.

12.12 Uitwerking van de beleidspakketten

In de eerdergenoemde Drempelbrief worden de verschillende beleidspakketten uitgewerkt.

Bereikbaarheid
Het Regeerakkoord van Paars II trekt 2 730 miljoen gulden extra uit voor Bereikbaarheid in de periode 1999–2002. Voor de gehele periode 1999–2000 wordt voor de uitvoering van het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport 1999–2003 (MIT 1999) 12 miljard gulden toegevoegd. Het MIT 1999 mikt niet alleen op investeringen, maar ook op benuttingsmaatregelen. Voorts is voor 2003–2010 2 miljard gulden beschikbaar gesteld voor additionele inpassingseisen of extra investeringsprojecten.
Over het beleidspakket Bereikbaarheid bericht de Drempelbrief het volgende (p. 7–8):

«*Hoofdwegennet*
Bij het hoofdwegennet is gekozen voor het prioriteren van de belangrijke achterlandverbinding (A4 Burgerveen–Leiden; Delft–Schiedam) in relatie tot de mainports Schiphol en Rotterdam en voor de Verlengde Westrandweg, die een samenhang vertoont met de vijfde baan op Schiphol. (....). Tevens zal een aantal projecten in het Noorden worden uitgevoerd (....).

Regionaal/lokaal vervoer
Op regionaal gebied wordt een aantal belangrijke projecten met een sterk ruimtelijk en economisch karakter in uitvoering genomen. Het betreft onder meer het resterende deel van de Noord-Zuidlijn (CS-Noord) (...), de Zuidtangent tweede fase .... (te starten in 2003), de VINEX-ontsluitingen Rotterdam Carnisselande (....) en Rotterdam Nesseland (....), Randstadrail (....) en Tramplus fase 2 Rotterdam (....).
Verder wordt conform het Regeerakkoord ook een impuls gegeven van f 270 miljoen aan de gebundelde doeluitkeringen voor mede-overheden en aan de investeringsbijdrage aan het Onderliggend Wegennet van f 360 miljoen in de periode 2003–2010.

Rail personenvervoer
Bij het personenvervoer over het spoor is de Hemboog als belangrijke schakel rond Amsterdam–Schiphol (....) opgenomen, alsmede een groot aantal projecten, die overigens pas grotendeels na 2002 echt van start gaan, in het kader van de spoorverdubbeling en aanpassing van de sporen bij Utrecht (....) en Arnhem (....). Tevens wordt een aanzet gegeven voor een programma dat gericht is op het beter benutten van het bestaande spoor. Uit de reguliere middelen van het ministerie van V&W

zal op korte termijn de voorbereidende studie voor de Hanzelijn worden gestart. In het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT) 1999 is de aanleg van de lijn voor f 1 450 miljoen opgenomen. Gestart zou kunnen worden in 2002. Op dit moment ontbreken nog de gegevens die nodig zijn om de planvorming van de Zuiderzeelijn af te sluiten. Deze wordt op korte termijn afgerond, waarbij het streven is voor 2010 met de uitvoering te kunnen beginnen. In relatie tot de Hanzelijn wordt bezien in hoeverre Hanze- en Zuiderzeelijn rivaliserend zijn en welke gevolgen daaraan worden verbonden. De Zuiderzeelijn wordt niet alleen vanuit een nationale, maar ook vanuit een internationale invalshoek bezien. Het kabinet zal aan het eind van deze kabinetsperiode een besluit nemen, ook over de financiering. (....)

Rail goederenvervoer
Voor het goederenvervoer over het spoor is de verbinding Roosendaal–Antwerpen van belang. Dit project kan in 2004 van start gaan.

Vitaliteit steden
Het beleidspakket Vitaliteit steden staat in het teken van de versterking van de drie pijlers van het grotestedenbeleid: economisch, fysiek en sociaal.
Voor de ruimtelijk-economische versterking van de vitaliteit van de steden stelt Paars II 930 miljoen gulden beschikbaar voor de periode 1999–2002, te besteden aan bedrijventerreinen, monumentenzorg, stedelijke vernieuwing, lokale milieuhinder en sleutelprojecten. Het kabinet neemt de aanbevelingen van het SER-advies «Samen voor de stad» ter harte: sturen op output in plaats van input en de clustering van middelen voor leefbaarheid, stedelijke vernieuwing, economische stimulering en bevordering arbeidsdeelname.
Eind 1998 zijn doorstartconvenanten gesloten met de G25-steden en een vijftal zogeheten aanleungemeenten, die samen de G30 vormen. In december 1999 werden tussen deze G30 en het kabinet convenanten gesloten op basis van de meerjaren ontwikkelingsprogramma's (MOP's) van deze steden.

Milieu
De belangrijkste milieuproblemen zijn de klimaatproblematiek, geluidshinder door het verkeer, het mestoverschot (ammoniak), de NOx-uitstoot in het verkeer, de stagnerende aanpak van verontreiniging van grond en waterbodems, fijn stof en de bedreigde biodiversiteit.
In het voetspoor van de Nota Milieu en Economie streeft het kabinet naar een absolute ontkoppeling van economische groei en milieudruk. Marktconforme instrumenten blijven centraal staan en vrijwillige afspraken tussen overheid en sectoren, neergelegd in convenanten, worden gecontinueerd. De investeringsimpuls zal worden ondersteund door een vergroening van het belastingstelsel en door het stimuleren van milieurelevante technologieën.

Duurzame energie en klimaatbeleid
Voorts wil het kabinet inspanningen leveren om te voldoen aan de 6% reductieverplichting van broeikasgassen als gevolg van het Kyoto-Protocol en de afgesproken lastenverdeling (burden sharing) binnen de EU.
De regulerende energiebelasting wordt per 1 januari 1999 verhoogd. Van de opbrengst komt circa 15% (vanaf 2001: 500 miljoen gulden per jaar) beschikbaar voor fiscale stimulering van energiebesparing. Voor projecten ter reductie van broeikassen in ontwikkelingslanden en in Midden- en

Oost-Europa (joint implementation) wordt 800 miljoen gulden beschikbaar gesteld.
In 2020 dient tenminste 10% van de energie duurzaam te worden opgewekt. Daartoe wordt voor de periode 1999–2002 80 miljoen gulden uitgetrokken om zowel beschikbare technieken (warmtepompen, biomassa) te stimuleren als technieken voor de lange termijn (zon: pv-cellen). Voorts wordt een experiment met verhandelbare rechten aangekondigd. Reductie van de CO2-uitstoot is het primaire beleidsdoel.

Sanering waterbodems
In rijkswateren zijn meer dan 200 locaties aangewezen waar de waterbodem ernstig is verontreinigd. Ook in regionale wateren zijn vele verontreinigingen bekend, maar hier is de omvang nog niet volledig in kaart gebracht. Om de verontreinigingen weg te werken zijn kostbare onderhouds- en saneringsbaggerwerkzaamheden nodig. In het Regeerakkoord is 115 miljoen gulden beschikbaar gesteld in de periode 1999–2002 voor de aanpak van verontreinigde waterbodems.

Overige NMP3-opties
Aanvullend beleid is nodig voor nitraatuitspoeling, ammoniak en fosfaatverzadigde gronden. Dit beleid zal specifiek worden gericht op de ecologisch waardevolle en kwetsbare gebieden. In het kader van de reconstructie van de zandgebieden wordt 100 miljoen gulden gedurende de kabinetsperiode uitgetrokken voor ammoniak- en fosfaatbeleid. Voor aanvullend stikstofbeleid buiten de kwetsbare gebieden wordt 30 miljoen gulden (1999–2002), respectievelijk 120 miljoen gulden (2003–2010) uitgetrokken.

Ruimtedruk en ruimtelijke kwaliteit
De ruimtelijke kwaliteit van ons land moet worden beschermd te midden van de bevolkingsgroei, de toenemende mobiliteit, het toenemend ruimtebeslag voor wonen, werken en recreëren en de wens om de natuur meer kansen te geven.

Natte natuur
Een budget van 100 miljoen gulden is uitgetrokken (1999–2002) voor de verwerving en inrichting van gronden in de Zuid-Hollandse Delta en IJsselmeer/Randmeren, alsmede versterking, herstel en inrichting van rijkswateren. In beperkte mate is natuurontwikkeling in het noordelijk deel van het IJsselmeer aan de orde. (....).

Realisatie Ecologische Hoofdstructuur
Ongeveer 235 miljoen gulden wordt in de periode 1999–2002 aangewend voor grondverwerving, met name in de stedelijke invloedssfeer, zoals Strategische Groenprojecten.

Agrarisch natuurbeheer
Het kabinet zet in de periode 1999–2002 45 miljoen gulden in voor agrarisch natuurbeheer en landschapsbeheer. Cultuurhistorische landschappen worden hersteld en beheerd, en nieuwe hoogwaardige landschappen worden aangelegd, anticiperend op de verwachte uitkomsten in de nota Belvedère over cultuurlandschappen.

Glastuinbouw
Het kabinet zal 45 miljoen gulden besteden (1999–2002) ter oplossing van de ruimteproblemen van de tuinbouw in het Westland en ter stimulering van vestiging van bedrijven elders.

Reconstructie zandgebieden
Met name in Oost- en Zuid-Nederland worden zandgebieden gereconstrueerd door verwerving en inrichting van gronden ten behoeve van de versnelde realisatie van de ecologische hoofdstructuur, bedrijfsbeëindiging en bedrijfsverplaatsing, extensivering van de landbouw en het stimuleren van verbreding en omschakeling, het beter op orde brengen van de waterhuishouding, behoud en herstel van landschappelijke en cultuurhistorische waarden en het zorgen voor goede recreatieve verbindingen tussen stad en land. (....).

Kennis
Aanzienlijke investeringen in de kennisinfrastructuur zijn nodig om innovatieve oplossingen te ontwikkelen die de spanning tussen de verschillende beleidsdoelstellingen op het terrein van de ruimtelijke, economische en sociale infrastructuur wegnemen. Oplossingen moeten worden aangereikt voor problemen op het gebied van bereikbaarheid, milieu, stedelijke vitaliteit, werkgelegenheid, duurzaamheid en versterking van de concurrentiekracht van Nederland.
De financiële ruimte bedraagt ruim 1,1 miljard gulden, inclusief ICT en Onderwijs.

12.13 De derde ICES-ronde (1998–2002)

Inleiding
Het Kabinet-Kok II kondigde in de zogeheten *Drempelbrief* van 23 oktober 1998 een nieuwe ICES-ronde aan. Niet alleen werden de ministeries in de gelegenheid gesteld om investeringsprojecten voor de periode 2002–2015 in te dienen; deze keer werden ook de vier landsdelen uitgenodigd om investeringsprojecten in te dienen. Dit vloeide voort uit het regeerakkoord voor het Kabinet-Kok II, waarin convenanten tussen Kabinet en landsdelen werden aangekondigd.

Tabel 12.5 ICES-claims naar beleidsterrein en soort indiener, periode 2002-2015, in miljarden euro's

	Departe-menten	Landsdelen	Totaal	Aantal (%)
Fysieke bereikbaarheid	29,2	7,6	36,8	37
Natuur, landschap en water	15,1	6,8	21,9	22
Vitaliteit grote steden	11,2	7,5	18,6	19
ICT en Overheid	3,2	0,0	3,2	3
Kennisinfrastructuur	11,2	1,5	12,7	13
Milieu	6,0	0,2	6,2	6
Totaal	75,9	23,9	99,7	100

Bron: CPB et al., 2002 (zie noot 1), p. 10.

Tabel 12.6 Beoordeling van ICES-claims, periode 2002-2015, totaaloverzicht

	Departementen		Landsdelen		Totaal	
	mld. €	%	mld. €	%	mld. €	%
Robuust	7,7	10	1,5	13	9,2	10
Opwaardeerbaar	34,5	45	4,1	35	38,6	44
Zwak	33,7	44	6,1	52	39,8	45
Totaal[a]	75,9	100	16,2	100	92,0	100

[a] In dit overzicht is in de regel «totaal» bij de € 11,7 miljard direct beoordeelde landsdelige projecten de indirect beoordeelde claim van € 4,5 miljard opgeteld; er is niet gecorrigeerd voor overlap tussen voorstellen van de landsdelen en departementale voorstellen.
Bron: CPB et al., 2002 (zie noot 1), p. 166.

Tabel 12.7 Beoordeling van ICES-claims naar beleidsterrein, periode 2002-2015, in miljarden euro's

Beleidsterrein	Totaal	Robuust	Opwaar-deerbaar	Zwak
Fysieke bereikbaarheid	32,5	6,5 (20%)	16,0 (49%)	10,0 (31%)
Natuur, landschap en water	19,3	0,8 (4%)	10,1 (52%)	8,4 (44%)
Vitaliteit grote steden	14,3	0,2 (1%)	5,7 (40%)	8,4 (59%)
ICT en overheid	3,1	0,7 (22%)	1,2 (41%)	1,2 (37%)
Kennisinfrastructuur	12,1	0,7 (6%)	4,8 (40%)	6,6 (54%)
Milieu	6,1	0,3 (4%)	0,7 (12%)	5,1 (83%)
Totaal	87,5	9,2 (10%)	38,6 (44%)	39,8 (45%)

Bron: CPB et al. (zie noot 1), 2002, p. 11.

Ook deze keer werd het leeuwendeel van de claims ex ante geëvalueerd door de planbureaus (CPB et al., 2002; zie de tabellen 12.5, 12.6 en 12.7). Het aandeel van de claims in de rubriek kennis en onderwijs is ten opzichte van 1998 vertienvoudigd, evenals de claims voor ruimte en natuur. Het marktaandeel van de investeringen in fysieke bereikbaarheid daalde van 60 procent naar 38 procent. In 2002 zijn alle claims tezamen ruim vier maal zo hoog als in 1998: € 24,0 miljard in 1998 versus € 99,7 miljard in 2002. De beoordelingen door de planbureaus pakken sinds de vorige ICES-ronde heel wat kritischer uit: het aandeel A-beoordelingen («robuust») daalde van 21 procent naar 10 procent, het aandeel B-beoordelingen («opwaardeerbaar») daalde van 60 procent naar 44 procent en het aandeel C-beoordelingen («zwak») nam scherp toe van 19 procent naar 45 procent.
Ten opzichte van de vorige ICES-ronden is de spanning tussen vraag en beschikbare middelen sterk toegenomen. De claims zijn opgelopen tot in totaal € 99,7 miljjard, terwijl voor de periode 2003–2015 slechts een budget van naar schatting € 11,8 miljard vrij beschikbaar is (VROM-raad, 2002: 60). Hieraan viel voor het Kabinet-Kok II geen eer te behalen. Anders dan het voorgaande kabinet zag het geheel af van prioritering. Aan het Kabinet-Balkenende werd de ondankbare taak overgelaten om prioriteiten te stellen en een groot aandeel projecten in de ijskast te plaatsen tot er na 2014 betere tijden aanbreken. Feitelijk heeft er sinds 2002 geen expliciete prioritering plaatsgevonden.

Bij de hier beschreven ICES-ronde hebben de planbureaus een aantal kanttekeningen geplaatst (CPB et al., 2002: 170):

- overheden verwachten soms teveel van het oplossend vermogen van

investeringen. In een aantal gevallen verdient het overweging om de beleidsstrategieën bij te stellen;
- meer nadruk op selectiviteit in het investeringsbeleid is gewenst. Containerclaims zijn niet altijd geloofwaardig;
- aan de dimensionering van investeringen moet meer aandacht worden besteed. Kleine projecten scoren beter dan grote, die volgens de planbureaus vaak minder efficiënt zijn;
- de timing en fasering van investeringen moeten worden verbeterd;
- tenslotte is de samenhang tussen projecten van belang. Echter, ook binnen een bredere programmatische aanpak blijft de individuele kwaliteit van projecten van grote betekenis. Als een individueel project als zwak wordt beoordeeld, leidt een goede samenhang zelden tot een gunstig oordeel.

Problemen

Vastgesteld moet worden dat zowel de ministeries als de landsdelen rijp en groen plannen hebben ingediend. Vaak presenteert men in de vorm van het investeringsproject de oplossing. Er wordt niet de moeite genomen om concreet aan te geven welk probleem moet worden opgelost en welke alternatieven hierbij zouden kunnen worden ingezet. In een aantal gevallen zijn containerclaims ingediend, waarin een bepaalde aanpak (bijvoorbeeld de verbetering van de groenstructuur in en om de stad of de overkluizing van rijkswegen) voor een groot aantal situaties wordt voorgesteld. Hierbij mist men een meer selectieve en specifieke benadering.

Democratische legitimatie

Evenals dat voor vorige ronden gold, was de derde ICES-ronde een technocratische aangelegenheid. Winstpunt lijkt op het eerste gezicht dat de landsdelen nu ook zijn ingeschakeld. Dat heeft echter nagenoeg niets veranderd aan de vaststelling dat de ICES-procedure wordt gedomineerd door ambtenaren en adviseurs, dat politici zich met deze materie te weinig strategisch en te weinig gedetailleerd bezighouden en dat de burgers niet op de hoogte zijn van de plannen die er worden gesmeed ter versterking van de nationale economie. Dit is zeer ongewenst, omdat ruimtelijke investeringen vaak diep ingrijpen in de levenssfeer van burgers en omdat zij er recht op hebben te weten waaraan het publieke geld wordt besteed. Meer informatie aan de burgers en meer gelegenheid voor burgers om hun voorkeuren te articuleren zijn hier dringend gewenst. Dit veroorzaakt in het beginstadium wellicht vertraging maar in latere stadia bevordert een draagvlak onder de bevolking juist een vlotte voortgang. Bij de voorlichting moeten de beperkingen van het publieke budget voor het voetlicht worden gebracht, zodat geen valse verwachtingen worden gewekt.

Ruimtelijk hiaat

Opvallend is voorts dat er weinig verband bestaat tussen de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening (Ministerie van VROM, 2001; CPB et al., 2001) en de uitkomsten van het ICES-traject. Dit verschil kan deels worden verklaard uit het verschil in benadering tussen de Vijfde Nota en het ICES-traject. De Vijfde Nota is het product van een plannende overheid (althans op papier), terwijl het ICES-traject vooral op competitie is gebaseerd: verschillende indieners concurreren met hun plannen om de schaarse publieke middelen. Dit spanningsveld prikkelt de creativiteit en kan in vele opzichten positief worden beoordeeld. Een nadeel is evenwel dat er bij de indiening van ICES-projecten in het algemeen onvoldoende coördinatie plaatsvindt. Het ministerie van VROM blijkt bovendien uitgesproken slecht

te scoren in de beoordeling van claims door de planbureaus. We moeten constateren dat het ruimtelijk ordeningsbeleid en het ruimtelijk investeringsbeleid geheel van elkaar zijn losgezongen en elkaar dus te weinig ondersteunen.

Ongefaseerde evaluatie
Het ministerie van Verkeer en Waterstaat doet het aanzienlijk beter dan het ministerie van VROM, met onder meer de verhoging van de capaciteit van autowegen en met het project Duurzaam veilig. Dit duidt op een ander probleem: waar het de evaluatie van verkeersinfrastructuur betreft, zien we een grotere ervaring met evaluatiemethoden dan bij de evaluatie van groeninvesteringen en investeringen in stedelijke vernieuwing. Hierdoor kan een onevenwichtigheid ontstaan in de realiseringskansen van verschillende investeringscategorieën.
Curieus is het feit dat de planbureaus elke claim op dezelfde manier evalueren, ongeacht de omstandigheid of het een uitgewerkt plan betreft of een eerste idee. Een gefaseerde opzet, zoals het Meerjarenplan Infrastructuur en Transport die kent, wordt node gemist. Bij de evaluatie zou veel meer rekening moeten worden gehouden met het stadium waarin het plan zich bevindt.
Tot slot blijken de digitale bereikbaarheid van ons land en de ruimtelijke implicaties van ICT-infrastructuur en -gebruik tot op heden een blinde vlek te vormen in het ICES-oog (zie Priemus, 2002b; Ministerie van EZ, 2002). Juist de noodzaak om de economische structuur van ons land meer in de richting van een kenniseconomie te ontwikkelen, zou een grotere aandacht voor investeringen in de ICT-infrastructuur indiceren.

Projectenveloppen
Aan marktpartijen zou in vele gevallen de vraag kunnen worden voorgelegd of aan het in te dienen ICES-project een of meer andere projecten zouden kunnen worden gekoppeld, waarvan de overwinsten zouden kunnen worden ingezet ter (gedeeltelijke) bekostiging van het onrendabele ICES-project. Met andere woorden: in welke publiek-private projectenveloppe zou het ICES-project kunnen worden opgenomen? Hierdoor kan een al te eenzijdig leunen op overheidsfinanciering worden voorkomen. Als er voldoende rendementsperspectieven blijven en de betrokken gemeenten meewerken (bijvoorbeeld bij bestemmingsplannen), kan op instemming van private partijen worden gerekend, blijkens beleidsuitspraken van onder meer Neprom en AVBB. Bovendien kan zo meer samenhang en synergie worden bewerkstelligd tussen onrendabele ruimtelijke investeringen waaraan een ICES-claim is verbonden, en rendabele ruimtelijke investeringen die voortspruiten uit het particulier initiatief. Het denken in projectenveloppen past in het streven naar een integrale gebiedsontwikkeling waarbij men bewust poogt de scope te optimaliseren. Het probleem van de financiering en de ruimtelijke synergie van investeringen kan zo worden opgelost. Men profiteert daarbij van de ambitie en de potentie van marktpartijen om via ruimtelijke investeringen waarde te creëren, tot uiting komend in een stijging van de grondprijs. Hier ligt de kracht van marktpartijen, waarvan overheden kunnen leren. De kennis van operationele publiek-private samenwerking staat in Nederland nog in de kinderschoenen.
Het gaat hier niet zozeer om een pleidooi voor een eenvoudige kruissubsidiëring (die zou kunnen leiden tot een suboptimaal welvaartsniveau), maar voor een effectief verhaal van grondkosten, zoals deze van oudsher in de grondexploitatie van een ruimer gebied is geregeld. De plaats waar kosten worden gemaakt en de plaats waar waarde wordt gecreëerd, vallen immers vaak niet samen.

Regionale financiering
De VROM-raad pleit voor het snel vaststellen van de ruimte voor fysieke investeringen voor de periode tot 2015 en voor beëindiging van het ICES-proces (VROM-raad, 2002). Volgens de raad leidt het ICES-traject tot beleidssubstitutie, beleidsfragmentatie en centralisme. De besteding van investeringsmiddelen dient volgens de raad via de departementale uitvoeringskaders te verlopen, maar ook via een nieuw stelsel van regionale programmafinanciering voor stedelijke netwerken en plattelandsgebieden.
Deze invalshoek biedt voor een vrij groot deel van de claims perspectieven, maar gaat voorbij aan het feit dat niet alle ICES-claims binnen een regionaal kader passen. We moeten investeringen van nationaal belang onderscheiden, waarbij het Rijk het voortouw behoort te hebben, naast provinciale en gemeentelijke plannen (WRR, 1997). De baten van de nationale projecten liggen op een bovenregionaal niveau. Voorbeelden zijn de aantakking van ons land op het Europese HSL-netwerk, het verzekeren van de veiligheid van de Nederlandse kust en het mainportbeleid.

12.14 Conclusies

Wanneer wij het functioneren van de ICES plaatsen in het licht van de doelstellingen (paragraaf 12.2), dan kan worden geconcludeerd dat de ICES goed heeft gefunctioneerd. Het orgaan heeft een essentiële rol gespeeld bij de voorbereiding van de besluitvorming in de Ministerraad en heeft in dit kader veel gezag verworven.
Het eerste en het tweede Paarse kabinet hebben serieus werk gemaakt van het ruimtelijk-economisch investeringsbeleid. Sinds 1995 is het aandeel publieke investeringen in de rijksbegroting structureel hoger geworden.
In de overgang van het eerste naar het tweede Paarse kabinet is een procedure gevolgd die in grote lijnen is herhaald in de overgang van het tweede Paarse kabinet naar het kabinet Balkenende I dat in 2002 is gevormd. De Impulsbrief van het kabinet-Kok II maakte duidelijk dat slechts een zeer bescheiden deel van de overvloedige investeringsclaim met rijksmiddelen kan worden gesteund. Dit beeld verslechterde verder, toen het kabinet-Balkenende I een risicoreserve van 985 miljoen euro voor extra uitgaven aan Betuweroute en HSL-Zuid opvoerde.
Toen het Fonds Economische Structuurversterking werd gevormd, leek het aanvankelijk alsof ruimtelijk-economische investeringen vooral de gedaante zouden krijgen van investeringen in verkeersinfrastructuur. Het beleidspakket Bereikbaarheid is weliswaar het duurste beleidspakket, maar uit de gegeven overzichten blijkt dat het assortiment investeringen veel breder is geworden.
Er zijn goede redenen om het ICES-beleid grondig te herformuleren. Gemikt zal moeten worden op een groter realiteitsgehalte, het focussen op (grote) projecten van nationaal belang, het koppelen van projecten in projectenveloppes, meer coproductie van beleid, een intensievere publiekprivate samenwerking, een grotere differentiatie bij de ex ante beoordeling en de implementatie, een meer uitgesproken marktoriëntatie en een veel steviger politiek en maatschappelijk draagvlak.
Voor de toekomst is een veel transparantere ICES-procedure geïndiceerd, waarin naast topambtenaren en investeringsdepartementen vooral ook de Tweede Kamer, decentrale overheden, marktpartijen en burgers een belangrijke rol spelen.

12.15 Literatuur

Centraal Planbureau, Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, Ruimtelijk Planbureau en Sociaal en Cultureel Planbureau en AVV (1998), Kiezen of delen: ICES-maatregelen tegen het licht, Den Haag (CPB).

Centraal Planbureau, Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu/DLO, Rijksplanologische Dienst en Sociaal en Cultureel Planbureau (2001), Toets. Ex ante evaluatie van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening, Den Haag (CPB).

Centraal Planbureau, Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, Ruimtelijk Planbureau en Sociaal en Cultureel Planbureau (2002), Selectief investeren. ICES-maatregelen tegen het licht, Den Haag (CPB).

Gennip, C. E. G. van (2003), Versterking ruimtelijk-economische structuur, brief aan de Tweede Kamer, TK 2002–2003, 25 017, nr. 44, Den Haag (Sdu Uitgevers).

Geut, L., M. Pen & M. R. Schurink (2002), ICES nieuwe stijl: scherp, stevig en selectief. Zelfevaluatie, Utrecht (Berenschot), 16 december.

Jorritsma-Lebbink, A. (2000), Versterking ruimtelijk-economische structuur, brief aan de Tweede Kamer, TK 1999–2000, 25 017, nr. 30, Den Haag (Sdu Uitgevers).

Jorritsma-Lebbink, A. (2001), Versterking ruimtelijk-economische structuur, brief aan de Tweede Kamer, TK 2000–2001, 25 017, nr. 34, Den Haag (Sdu Uitgevers).

Jorritsma-Lebbink, A. (2002), Versterking ruimtelijk-economische structuur, brief aan de Tweede Kamer, TK 2001–2002, 25 017, nr. 40, Den Haag (Sdu Uitgevers).

Koopmans, C. C., H. Dijkman & A. S. Verrips (2002), Welvaartseconomie en overheidsinvesteringen, ESB 87: 504–507.

Mini-ICES (1991a), Advies Pensioenfondsen en Infrastructuur, Den Haag (Ministerie van EZ),12 juni.

Mini-ICES (1991b), Advies private financiering infrastructuurprojecten, Den Haag (Ministerie van EZ), 3 oktober.

Ministerie van Economische Zaken, (2002), Bouwstenen voor de economische structuurversterking van Nederland, Den Haag (Sdu Uitgevers), april.

Ministerie van Financiën (1998), Meer Waarde door Samen Werken, Den Haag (Ministerie van Financiën).

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1995), Monitoring investeringsimpuls 1994–2003, Den Haag (Ministerie van V&W).

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1997a), Monitoring investeringsimpuls 1994–2003. Verantwoording 1996, Den Haag (Ministerie van V&W).

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1997b), Monitoring investeringsimpuls 1994–2003. Voortgang 1997 en verdere jaren, Den Haag (Ministerie van V&W).

Ministerie van VROM (2001), Ruimte maken, ruimte delen, Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening, Den Haag (Ministerie van VROM).

Priemus, H. (2002a), Een nieuwe koers voor het ICES-beleid, ESB, 87, nr. 4384, 15 november: 826–828.

Priemus, H. (2002b), Economische structuurversterking, stedelijke vernieuwing en de ICT-revolutie, Delft (Delft University Press).

Priemus, H. (2002c), Ruimtelijk-economisch investeringsbeleid en stedelijke vernieuwing in Nederland. Deel I. ICES-beleid, B&G, 29 januari: 5-11.

VROM-raad (2002), Impuls voor ruimtelijke investeringspolitiek, Den Haag (VROM-raad).

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1997), Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek, Den Haag (Sdu Uitgevers).

Wijers, H. (1998a), Impuls voor de ruimtelijk-economische structuur, brief aan de Tweede Kamer, TK 1997–1998, 25 017, nr. 6, Den Haag (Sdu Uitgevers).

Wijers, H. (1998b), Impuls voor de ruimtelijk-economische structuur, brief aan de Tweede Kamer, TK 1997–1998, 25 017, Den Haag (Sdu Uitgevers), 23 oktober.

13. TUSSEN ONMACHT EN OVERMACHT: DE ROL VAN DE VOLKSVERTEGENWOORDIGING BIJ GROTE INFRASTRUCTUUR-PROJECTEN

auteur: prof. dr. Paul 't Hart

13.1 Inleiding

Het is een bekend beeld: als een groot project op enigerlei wijze uit de hand loopt, krijgt vroeg of laat niet alleen het bestuur maar ook de volksvertegenwoordiging ervan langs. Die zou «zich hebben laten inpakken door de bouwlobby», «steken hebben laten vallen» in de controle of «doof en blind» zijn geweest voor signalen omtrent groeiende maatschappelijke weerstand en geldverslindende problemen in de projectuitvoering, enzovoort. De Algemene Rekenkamer liet in haar rapport (2000) over grote projecten zien dat de Kamer systematisch matig wordt geïnformeerd door ministers en ministeries, en dat zij daarin kennelijk berust.[50] Deze discussie over de aard en betekenis van parlementaire controle op grote projecten moet bezien worden in het licht van de bredere discussie over het functioneren van de volksvertegenwoordiging. Grote projecten en de politieke processen eromheen kennen een aantal specifieke kenmerken (zie hoofdstuk 2; ook Hertogh, 1997), maar zij verschillen in veel opzichten eerder gradueel dan principieel van allerlei andere complexe, langlopende beleidsdossiers.

De literatuur over volksvertegenwoordigingen is zo oud en gevarieerd als het verschijnsel zelf. Zij bevat een litanie aan vermeende tekortkomingen in de parlementaire controle en de politieke verantwoording. Dat mensen ontevreden zijn over de wijze waarop hun volksvertegenwoordiging de uitvoerende macht controleert, is kennelijk een fenomeen van alle tijden. Die constatering is niet onbelangrijk in het huidige tijdsgewricht waarin veel wordt geroepen dat het vooral de laatste jaren steeds slechter gaat met de parlementaire democratie. Voor wie zijn klassieken kent, is dat een twijfelachtige bewering.

Het palet aan geconstateerde gebreken valt grofweg uiteen in twee typen probleemsituaties: het parlement oefent te weinig c.q. te zwakke controle over de regering uit, respectievelijk te veel en te krachtige controle. Het parlement als «lam» versus als «leeuw» (Vondeling, 1976), vrij naar de metafoor die oud-Kamervoorzitter Vondeling al in 1976 gebruikte om het functioneren van de volksvertegenwoordiging te typeren: beide komen min of meer objectief bezien voor, al treft men in de Nederlandse discussie het beeld van het parlement als lam («mak schaap» lijkt overigens een passender metafoor) stellig veel vaker aan dan het omgekeerde beeld.

Minstens zo belangrijk is het gegeven dat de beelden en opinies over de aard en reikwijdte van de parlementaire controle doorgaans variëren al naar gelang wie er aan het woord komt. Het beeld van de relatieve parlementaire zwakte treft men relatief vaker aan onder parlementaire journalisten, politicologen en parlementariërs zelf (Thomassen, Van Schendelen en Zielonka-Goei, 1992). Het tegenovergestelde beeld – dat van de alomtegenwoordige, hinderlijke detailbemoeienis en «controlitis» van de volksvertegenwoordiging – wordt vaker door bestuurders en ambtenaren geventileerd (Vergelijk 't Hart en Wille e.a., 2002, hoofdstuk 3). Dat is deels een kwestie van positiegebonden waarneming. De gecontroleerde vindt de controleur al gauw lastig. Daartegenover vindt

[50] Grote projecten zijn wat dat betreft overigens niet uitzonderlijk. In het veelbesproken Rekenkamerrapport Tussen Beleid en Uitvoering (2002) werd een vergelijkbaar beeld geschetst over de informatiepositie van de Kamer bij de controle op allerlei andere, «gewone» beleidsinitiatieven.

een onafhankelijke, beleidswetenschappelijk georiënteerde toezichthouder zoals de Rekenkamer het verkeer tussen regering en parlement al gauw te amateuristisch of «verpolitiekt». Tot op zekere hoogte horen dergelijke positiegebonden stereotiepe oordelen dus bij het spel van publieke macht en de controle daarop. Er is pas echt iets aan de hand als het leeuwendeel van de betrokkenen, onafhankelijk van hun posities en gedurende langere tijd, het erover eens is dat één van beide typen tekortkomingen de Kamer opbreekt. In zo'n situatie slaagt de Kamer er kennelijk niet in om een gulden middenweg in het lam<->leeuw continuüm te bewandelen.

In veel beschouwingen rekt men dergelijke kritiek graag op tot een algehele crisis van het parlement, maar dat is op zijn minst inaccuraat. Het gaat welbeschouwd meestal om situatiegebonden oordelen, die bovendien niet alleen tekortkomingen van het parlement betreffen. Problemen van parlementaire controle betreffen, met andere woorden, niet zozeer «het» functioneren van «de» Kamer, maar eerder de *relatie tussen regering en volksvertegenwoordiging in een bepaald beleidsdomein of bij een bepaald type beleidsopgaven*. In deze meer genuanceerde beschouwingswijze bestaat ruimte voor wat insiders onmiddellijk als een realiteit herkennen: in een en dezelfde zittingsperiode opereren succesvolle, gezaghebbende en dolende, krachteloze Kamerleden en Kamercommissies in een en hetzelfde gebouw. Dat geldt evenzeer voor de kwaliteit van de ambtelijke informatievoorziening vanuit de verschillende ministeries, en de aard en sfeer van het gesprek tussen bewindspersonen en Kamercommissies.

Zo is het ook met betrekking tot de parlementaire bemoeienis met grote infrastructuurprojecten: er is niet per definitie sprake van een eenduidig beeld. De twee casus die de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (TCI) nader heeft onderzocht, laten al onderlinge verschillen zien in de aard en reikwijdte van parlementaire bemoeienis. Zelfs binnen een enkele casus manifesteert de volksvertegenwoordiging zich op verschillende momenten in de looptijd van de projecten op uiteenlopende manieren.

Op basis van deze algemene overwegingen kan de vraag naar de parlementaire bemoeienis met de besluitvorming over grote (infra)projecten als volgt worden gespecificeerd:

1. Is er een patroon herkenbaar in de relatie tussen regering en parlement rond grote (infrastructuur-)projecten dat specifiek is voor deze categorie politiek-bestuurlijke opgaven?

2. In welke opzichten en in welke mate is dit patroon problematisch te noemen, mede in het licht van de aard van de relaties tussen regering en parlement in andere domeinen?

3. Welke (algemene en specifieke) factoren veroorzaken het patroon van parlementaire bemoeienis met en controle op grote projecten?

Dit hoofdstuk doet verslag van de bevindingen, waarin empirische beschrijving/illustratie en evaluatie worden gecombineerd. Problematische patronen worden in paragraaf 13.2 besproken. In paragraaf 13.3 presenteren wij succes- en faalfactoren voor parlementaire bemoeienis met grote infrastructuurprojecten. In paragraaf 13.4 worden enkele conclusies gepresenteerd. In het hoofdrapport van de TCI wordt ingegaan op de prescriptieve vraag in welke mate en hoe de kwaliteit van het

gesprek tussen regering en parlement over grote infrastructuurprojecten kan worden verbeterd.

13.2 Parlementaire bemoeienis met grote infrastructuurprojecten: problematische patronen

Hoe functioneert de volksvertegenwoordiging nu in de praktijk van de grote projecten in het algemeen en grote infrastructuurprojecten in het bijzonder en hoe kan dit functioneren worden beoordeeld? Om die vraag te kunnen beantwoorden, is het eerst noodzakelijk om duidelijk te maken aan welke maatstaven het functioneren van het parlement in dit verband kan worden afgemeten. Vijf criteria lijken daarbij van belang. Idealiter wensen wij een volksvertegenwoordiging die:

a. scherp zicht heeft op de cruciale strategische keuzes die bij de selectie en ontwikkeling van grote infraprojecten aan de orde zijn;
b. te allen tijde een goede informatiepositie geniet om tot afgewogen oordelen over nut/noodzaak, vormgeving en uitvoering van grote projecten te komen;
c. gelet op het grote belang en de verstrekkendheid van grote projecten haar leden ruimte verschaft hun standpunten te bepalen in betrekkelijke vrijheid en met het oog op de merites van de zaak zelf;
d. hoofd- en bijzaken in haar controletaak goed weet te scheiden en de regering voor wat betreft de laatstgenoemde categorie ruimte laat en niet steeds voor de voeten loopt;
e. periodiek vergelijkende evaluaties van de politiek-bestuurlijke gang van zaken rond grote projecten uitvoert en deze aangrijpt om de kwaliteit van de besluitvorming over en controle op grote projecten te verbeteren.

De realiteit blijft, zoals altijd, fors achter bij dit ideaal. Zo ook in de door de TCI nader bestudeerde projecten. In tabel 13.1 wordt het functioneren van de Kamer in de Betuweroute en HSL casus getypeerd in termen van bovengenoemde criteria. De typering in de cellen is gebaseerd op de uitgebreide procesbeschrijvingen van beide casus. Van systematische toelichting en annotatie is hier daarom verder afgezien.

Tabel 13.1 De rol van het parlement bij de Betuweroute en HSL-Zuid

Aandachtspunten	Betuweroute	HSL-Zuid
Zicht op en aandacht voor strategische keuzen selectie en ontwikkeling projecten	Regering noch parlement hebben integrale afweging tussen strategische vervoersalternatieven gemaakt Kamer afzijdig en onzichtbaar in eerste stadium ontwikkeling Betuweproject	Kamer afzijdig en onzichtbaar in eerste stadia (HSL nota's, SVV 2) van besluitvorming over de HSL. Daarentegen kamer hyperactief in uitwerkings- en uitvoeringsfase, met regen aan inpassingsverrijkingen.
Informatiepositie	De Kamer is onvoldoende en vaak te laat over aspecten van de Betuweroute geïnformeerd. Het kabinet schermde informatie over alternatieven en complicaties systematisch af en Kamer drong niet aan. Kamerleden raken in «rapportenoorlog» tussen voor- en tegenstanders het spoor bijster.	De Kamer is weliswaar in veel mindere mate dan bij de Betuwelijn maar toch herhaaldelijk onvolledig en te laat geïnformeerd. Eigen proactieve informatiegaring is beperkt: vooral via vragen, volgens het «schot hagel»-model.
Autonome standpuntbepaling	Alle grote partijen raken vroegtijdig gecommitteerd aan het project en hun parlementariers volgen die lijnen getrouw, al dan niet met behulp van informele afstemming tussen bewindspersonen en fractiespecialisten van hun partij. Ook in oppositie blijft CDA het project lange tijd steunen; pas in een laat stadium gaat CDA-woordvoerder Leers zich kritischer opstellen (maar dan met name op procedureel vlak)	De parlementaire discussies over (aspecten van) de HSL raakten heftig gepolitiseerd. Volksvertegenwoordigers die eerst de zaken op hun eigen merites bekeken (zoals de Bos-variant), achtten zich nadien om partij- en coalitiepolitieke redenen genoodzaakt tot tournures en compromissen. Het schiep een hardnekkig (media)beeld van genante «politieke koehandel» in «achterkamertjes»
Controle op hoofdlijnen, niet op bijzaken	Kamer laat strategische nut- en noodzaakdiscussie lopen totdat het te laat is, maar manifesteert zich zwaar en doeltreffend bij het ijveren voor allerhande lokale inpassingsverrijkingen. Weinig aandacht voor en discipline op begrotingsbeheersing: Effecten Kamerinterventies sterk kostenverhogend.	Kamer verdeelt zijn aandacht onevenwichtig: basisassumpties en strategische hoofdlijnen van HSL-plannen worden voor kennisgeving aangenomen. Daartentegen vragen- en motiespervuur over allerhande, soms minutieuze, inpassingskwesties. Effecten Kamerinterventies sterk kostenverhogend.
Inzet instrumenten ter evaluatie en verbetering	Kamer heeft eenmaal contraexpertise aangevraagd (Twijnstra Gudderapport), maar laat toe dat minister dit van tafel veegt. Verder geen teken van proactieve, leergerichte benadering van Kamer	Kamer reflecteert niet expliciteit op en leert dus niet productief van Betuweroute-fouten en -ervaringen. Ook nu wordt inhoudelijk bekwame contra-expertise die op verzoek van de Kamer is verricht (Moret, Ernst & Young) door bewindspersoon zonder tegenspel van tafel geveegd.

De gelegenheid ontbrak om voor dit hoofdstuk een grootschalig vergelijkend onderzoek naar de parlementaire bemoeienis met grote projecten uit te voeren. Gezaghebbende uitspraken over de relatieve frequentie en het relatieve gewicht van de geconstateerde problemen zijn daarom niet te doen. Raadpleging van de beschikbare secundaire literatuur[51] en de bevindingen van andere enquetecommissies (met name die van de paspoort- en bouwnijverheidsenquêtes wettigt echter het vermoeden dat de gevonden patronen van parlementair handelen niet uniek of specifiek voor de beide gevallen zijn. Eerder lijken de Betuweroute en HSL-Zuid casus illustratief voor een algemene praktijk.

Hoe moeten deze patronen nu worden begrepen en hoe kunnen ze worden geduid? Conform het bovenschetste «lam of leeuw»-stramien worden twee hoofdtypen problemen onderscheiden: dat van de te zwakke en dat van de te sterke volksvertegenwoordiging. In zowel de Betuweroute- als in de HSL-casus waren beide syndromen waarneembaar, zij het op verschillende momenten en onderdelen van het proces. Grof gezegd: de Kamer was te zwak in de vroege fasen en op de strategische dimensies van de besluitvorming/controle; en zij was te sterk in de uitwerkingsfasen en op allerlei, met name lokaal gevoelige, operationele dimensies van de projecten.

[51] Bijvoorbeeld Pestman, 2001; Koppenjan, 1996. Ook is gekeken naar studies over grote projecten en democratische controle op subnationaal niveau, zoals Kuipers, 1999, Otten, 2000 en Van Tartwijk, 2000. Tot slot zijn de belangrijkste internationale studies geraadpleegd, waaronder Schulman, 1980; Hall, 1982; Morris en Hough, 1985, Collingridge, 2002; Flyvbjerg et al, 2003.

1. Lam: de te zwakke volksvertegenwoordiging

1a. Informatieproblemen

Constatering 1. De volksvertegenwoordiging wordt matig geïnformeerd over de ratio en voortgang van grote projecten, en weet zelfs als dat niet het geval is, zich onvoldoende raad met de verkregen gegevens. Zij staat daarom systematisch op achterstand bij de beoordeling van de ontwikkeling en voortgang van grote projecten.
Een veelgehoorde conclusie van parlementaire enquêtes is dat het parlement onvolledig, onzorgvuldig, onjuist en ontijdig is geïnformeerd (Vergelijk Muller en Coenen, 2002). Postmortems van controversiële grote projecten vormen daarop geen uitzondering. Waaruit bestaan dan precies die problemen?

Het is bij grote projecten welbeschouwd *niet zozeer het tekort aan gegevens maar de overdaad eraan* (en de «kleuring» ervan), die het parlementaire controlevermogen beperkt. In zijn onderzoeken naar twee uit de hand gelopen grote gemeentelijke projecten stelt Otten (2000: 60): «Bij besluitvorming over projecten kan het probleem van de overbelasting door overdaad aan informatie zich sterk doen gelden. Veelal moeten politieke vertegenwoordigers dikke dossiers met een hoog technisch gehalte doorwerken Uit de berg van memo's, data en andere gegevens moeten zij op een of andere manier ruis van relevante informatie weten te filteren. De kennis en ervaring [daartoe] hebben zij niet altijd in huis.» Otten noemt onder meer het Oosterscheldeproject en het Utrecht City project als voorbeelden waar volksvertegenwoordigers zelf expliciet aangaven dat zij door de bomen het bos niet meer zagen. Bij het Oosterscheldeproject werden de volksvertegenwoordigers pas bij de negende en tiende halfjaarlijkse voortgangsrapportage enigszins actief en kritisch. Daarvoor was de dominante houding passief en laconiek: men had wel belangrijker dingen te doen. Onderwijl kon het ministerie wegkomen met voortgangsrapportages waarin financiële overzichten geheel ontbraken.

De *aard van de gegevens* waarom het gaat speelt ook een rol: grote projecten brengen vaak technisch uiterst complexe processen en dus ook afwegingen met zich mee. De Kamer wordt – soms ook op eigen aandringen – gevoed met de originele rapporten en nota's van specialisten uit allerlei technische disciplines (bouwkunde, milieukunde, hydrobiologie, verkeerskunde). Ook krijgt zij volop gegevens over ingewikkelde juridische en financiële constructies (en risico's) die bij de organisatie van grote projecten aan de orde zijn. Het wordt nog ingewikkelder wanneer de Kamer – zoals bij de kwestie uitbreiding Schiphol het meest pregnant het geval was – geconfronteerd wordt met een «rapportenoorlog»: een bont geheel aan studies van binnen en buiten het overheidsapparaat die soms ronduit tegenstrijdige feiten en oordelen bevatten. Volgens sommigen is dergelijke fundamentele strijd over wat nu «de feiten» zijn zelfs een wezenskenmerk van hedendaagse grote publieke projecten (Vergelijk bijvoorbeeld Schon en Rein, 1994; Van Eeten, 1999; Flyvbjerg c.s., 2003). Zonder een kwantitatief en kwalitatief voldoende stafondersteuning is het bijzonder moeilijk hieruit wijs te worden en trefzeker hoofd- van bijzaken te onderscheiden. De omvang van het verificatiebureau respectievelijk andere ondersteunende eenheden in de griffie en binnen de fracties is in Nederland bescheiden. Daarvoor worden wellicht plausibele argumenten aangevoerd («geen schaduwbureaucratie aan het Binnenhof»), maar dat levert wel inherente beperkingen in de

omgang met technisch complexe materie op. Men kan zich daarbij overigens afvragen of de Kamer op een dergelijk niveau van technische complexiteit wel moet *willen* meepraten over uitvoerings«details». We kunnen echter vaststellen dat de Kamer in een aantal casus die neiging wel degelijk had, maar eigenlijk niet voldoende in staat was om de complexiteit van het desbetreffende project ten volle te doorgronden.

Ook *tijdsdruk* speelt een rol: niet zelden worden stapels informatie in hoog tempo dan wel een grote berg informatie kort voorafgaand aan een parlementaire behandeling verstrekt. Het kost het bestuur kennelijk veel moeite om zich te houden aan vooraf vastgestelde rapportagetermijnen, waardoor de Kamerleden vervolgens met een vergelijkbare, tot haast en onzorgvuldigheid aanzettende tijdsdruk te maken krijgen. Bij het Oosterscheldeproject vond een cruciaal politiek debat met een vooraankondiging van welgeteld zes dagen plaats, een dag voor het zomerreces. Een Kamerlid herinnert zich: «Binnen een week tijd hebben wij op grond van al dit materiaal moeten beslissen zonder dat er deskundigen over konden worden geraadpleegd» (Otten, 2000: 60). De vraag is dus of de Kamer zich dit soort termijnen moet laten opdringen door het bestuur.

Als gevolg van deze drie verschijnselen (en een aantal andere oorzaken, zie verder) komen volksvertegenwoordigers niet tot een trefzekere analyse van de verstrekte gegevens, en ontstaat een potentieel voor parlementaire missers in de controle op grote projecten.

1b Politieke zelfbinding

Constatering 2. De volksvertegenwoordiging laat zich in de besluitvorming van grote projecten stelselmatig politiek binden aan het regeringsbeleid, waardoor zij haar onafhankelijk oordeelsvermogen prijsgeeft.
De tweede lijn van kritiek op de vermeende tandenloosheid van de parlementaire controle op grote projecten spitst zich toe op de wijze waarop het parlement inspeelt op berichten over complicaties en tegenvallers in de aanbesteding, uitvoering en exploitatie van grote projecten. De redenering is klassiek: de rol van het parlement als medewetgever zit haar rol als controleur van de uitvoerende macht in de weg. In concreto: naarmate de volksvertegenwoordiging zich zwaarder heeft gemanifesteerd in nut- en noodzaakdiscussies, respectievelijk de strategische besluitvorming over het al of niet doorgaan van een project, heeft diezelfde volksvertegenwoordiging – of althans de kennelijk bestaande meerderheid van Kamerleden die de gekozen lijn ondersteunt – minder prikkels om onafhankelijk en alert te controleren in de vervolgfasen van het project. Het voorbeeld van het Australische parlementsgebouw is treffend: dit project was minstens zo sterk het paradepaard van de volksvertegenwoordigers zelf als van de verantwoordelijke bewindspersoon, en berichten over tegenvallers in het bouwproces waren voor diezelfde volksvertegenwoordiging dus net zulke vervelende complicaties als voor de regering.

Daarmee wordt het ook makkelijk voor de regering om parlementaire kritiek op de uitvoering te neutraliseren door te wijzen op het feit dat datzelfde parlement in de voorfase alle kans heeft gehad en genomen om invloed op het proces uit te oefenen, en dat men het dus ook eens was over alle risico's die zijn genomen. Er bestaat zo bezien een strategisch spanningsveld: de volksvertegenwoordiging kan kiezen voor een

krachtige, onafhankelijke opstelling in de voorfase óf in de nafase van een project, maar allebei tegelijkertijd willen waarmaken is illusoir.

Het spanningsveld vermindert naarmate er meer tijd verstrijkt tussen de voorfase en de uitvoeringsfase: er zijn dan immers altijd wel een of meer keren verkiezingen tussendoor en er treden nieuwe parlementariërs aan die zich niet of beperkt gebonden achten aan door hun voorgangers verleende steun voor de uitgangspunten van een bepaald project. Dat levert dan wel een ander probleem op, want zulk «parlementair geheugenverlies» wekt grote ergernis bij bestuurders en ambtenaren die veel hebben geïnvesteerd in het creëren van politiek draagvlak in de voorfase en aan den lijve ondervinden dat het spel in de uitvoeringsfase soms geheel opnieuw begint, en met andere spelers en nieuwe spelregels moet worden gespeeld.

Ondertussen moest de volksvertegenwoordiging op cruciale momenten in de besluitvorming over de beide projecten ook ervaren dat er inherente beperkingen aan haar inbreng zijn op het moment dat er sprake is van politieke machtsontplooiing in en rond de regering. In de Angelsaksische traditie van meerderheidsstelsels is dat volkomen geaccepteerd; in de Nederlandse cultuur van coalities en consensusvorming is dat even slikken, ook omdat die politieke machtsontplooiing dan niet in de openbaarheid van de parlementaire discussie maar in de monistische beslotenheid van het Torentjesoverleg pleegt plaats te hebben. Daar sneuvelde in de HSL-casus bijvoorbeeld de door een parlementaire meerderheid gewenste «Bosvariant», hetgeen de woordvoerders van PvdA en CDA tot voor hen pijnlijke politieke tournures noopte.

Een bijkomende, maar wezenlijke factor die het parlement de fuik van het meebeslissen en krachteloos controleren indrijft, is de stelselmatige «bijkleuring» van informatie in de lijn uitvoering –> ambtelijk projectmanagement –> ambtelijke top –> bestuur –>. Volksvertegenwoordiging. Er zijn bij grote projecten per definitie grote belangen in het geding, niet in de laatste plaats die van de private, ambtelijke en bestuurlijke pleitbezorgers van deze projecten. Partijen die zich eenmaal financieel, politiek en psychologisch hebben gecommitteerd aan het dóórgaan van het project, vallen gemakkelijk ten prooi aan een cultuur van optimisme, waarin men veel meer openstaat voor goed dan voor slecht nieuws. Gecombineerd met de politieke noodzaak om andere, sceptischer, partijen over de streep te trekken, ontstaat een klimaat waarin creatief met informatie wordt omgesprongen. Dat wordt ook wel «framing» genoemd: de zender van informatie verpakt de boodschap om de ontvanger tot gehoopt of gewenst gedrag aan te zetten.

In het Bredase Chasséproject was bijvoorbeeld sprake van een ambtelijke top die de verantwoordelijke wethouders vertelde wat dezen wilden horen en niet wat ze moesten horen. Het evaluatierapport over dit project concludeerde dat in geval van «zwakke» wethouders het geruststellen van de bestuurder door middel van positief getoonzette informatie belangrijker werd geacht dan het werkelijk onder de aandacht brengen van de problemen in het project; bij «sterke» wethouders waren de ambtenaren behoedzaam en adviseerden zij vooral datgene waarvan zij dachten dat de wethouder het wilde. De betrokken bestuurders lichtten op hun beurt vervolgens de gemeenteraad onvolledig en onjuist in: deels omdat ze van hun eigen ambtenaren niet alle relevante feiten en opinies kregen, deels omdat zij zelf ook nog eens een «politieke» draai aan het verhaal meegaven (Bakkenist, 1995: 95–114).

Bij het Walrusproject ging het mis, doordat de marinetop cruciale informatie over de almaar oplopende ontwikkelingskosten binnenskamers hield, omdat zij afbreuk zou kunnen doen aan dit voor de toekomst van de gehele onderzeebootdienst cruciaal geachte paradepaardje. Van hoog tot laag was er sprake van een «binnen het gegeven kader passende absolute toewijding voor het eindproduct: een zeer moderne conventioneel voortgestuwde onderzeeboot.» (Algemene Rekenkamer, 1985: 140 e.v.) Internationaal vindt men zonder moeite sterk vergelijkbare voorbeelden van een legertop die «lastige» informatie over grote materieelprojecten achterhoudt, afzwakt of vervormt, zoals bij het Zweedse JAS-project (de bouw van een ultramodern jachtvliegtuig) (Brändström en Kuipers, 2003). Dat belooft nog wat voor het JSF-project.

Een kernpunt hierbij is de «framing» van financiële informatie. Cru gezegd komt het erop neer dat het parlement ervan uit moet gaan dat projectvoorstanders – of het nu private partijen, bestuurders of ambtelijke diensten zijn – de kostenschattingen die zij naar volksvertegenwoordigingen sturen stelselmatig «minoreren», zoals het in budgettair jargon heet. Dat wil zeggen: bij de schatting van ontwikkelings- en bouwkosten, exploitatielasten en (eventuele) revenuen wordt een zo optimistisch mogelijk scenario gehanteerd. Men rekent zich letterlijk rijk: of omdat men zichzelf door onderaannemers en adviseurs voor de gek laat houden, of omdat men weet dat bij een realistischer begrotingsplaatje het politieke draagvlak voor het project in gevaar komt. En dus creëert men gewild of ongewild een budgettair topje van een ijsberg (ook wel «camel nose» genoemd): in de eerste besluitvormingsronden zien de relevante politieke fora maar een deel van hetgeen waarover zij investeringsbesluiten nemen of goedkeuren, en nadien komt stukje bij beetje informatie vrij die noopt tot additionele kredietverstrekking. De omineuze conclusie van Flyvbjerg et al (2003: 47) in hun internationale vergelijking van kostenschattingen van grote projecten spreekt voor zichzelf: «the use of deception and lying as tactics aimed at getting projects started appears to best explain why costs are highly and systematically underestimated and benefits overestimated in transport infrastructure projects.»

Flyvbjerg en zijn medeauteurs betogen dat dergelijke praktijken het gevolg zijn van een structureel verantwoordingstekort in de organisatie van grote publieke projecten: «a basic problem in this context is that the incentives to produce optimistic estimates of viability are very strong and the disincentives weak. Accountability is low, and politicians who underestimate costs in order to have projects approved are rarely in office when actual viability can be calculated, if it ever is» (Flyvbjerg et al, 2003: 44). Politiek verantwoordelijke bestuurders kunnen denken: «na mij de zondvloed»; lobbies kunnen ongehinderd door enige verantwoordingsverplichting opereren; en contractnemers worden nauwelijks bestraft voor het indienen van overoptimistische offertes.

Men moet de zaak echter ook van de andere kant bezien. De Amerikaanse onderzoeker Schulman (1980)wijst erop dat het in een democratie waarin macht verdeeld is over vele partijen en bestuurslagen buitengewoon moeilijk is om gedurende de vele jaren van projectontwikkeling en -realisatie politieke steun te behouden voor grote project waarvan de baten immers pas helemaal aan het einde van de rit tastbaar worden. Bij afwezigheid van een voor iedereen evidente externe crisis (zoals de lancering van de Spoetnik door de Sovjet Unie dat was voor het Amerika van de late jaren vijftig) of diabolische vijand (een land, een epidemie, het water, een terreurgroepering) moeten voorstanders het pleit voornamelijk

zien te winnen in het mijnenveld van de maatschappelijke kosten-baten analyses. De koninklijke weg van de volledige, neutrale informatievoorziening is daarbij soms moeilijk te begaan. Een leugentje om bestwil is misschien zelfs wel te billijken in de ogen van de bestuurder die ervan overtuigd is dat hij in het publieke belang handelt, maar zich belaagd weet door NIMBY-lobbies en andere luidruchtige nee-zeggers.

Flyvbjerg et al (2003: 48) keuren de implicatie van deze redenering ten strengste af: alleen al op ethische gronden zou in een democratie enig ander pad dan de koninklijke weg onacceptabel moeten zijn. Zij stellen dat misleiding toch vooral een zwaktebod is van bestuurders en andere partijen die kennelijk oprechte overtuigingskracht ontberen. En omdat bij vele projecten sprake is van partijen die zich aan manipulatie bezondigen, is het zo langzamerhand steeds moeilijker geworden voor parlementariërs om te besluiten welke projecten door moeten gaan en welke niet. Flyvbjerg et al's onderzoek biedt steun voor de veel gehoorde redenering in de Angelsaksische literatuur dat de combinatie van informatiemanipulatie en structurele verantwoordingstekorten de kans vergroot dat op tal van terreinen grote projecten worden gerealiseerd rond vraagstukken waar een grootschalig project helemaal niet de enig denkbare of de beste oplossing is (zie bijvoorbeeld Collingridge, 1992).

Het is de vraag of die redenering ook voor Nederland opgaat: de parlementaire greep op de besluitvorming over en het management van grote projecten mag dan volgens de Kamer te beperkt zijn, feit is dat de Nederlandse literatuur over het onderwerp eerder wordt gedomineerd door klachten over het vermeende gebrek aan «besluitvaardigheid» en «realisatiemacht» die het gevolg zouden zijn van de karakteristieke stroperigheid van de (post-verzuilde) politiek-bestuurlijke verhoudingen in dit land (WRR, 1994; vergelijk Toonen en Hendriks, 1998). Feit is ook dat in tenminste één van de beide casus die de TCI nader heeft bestudeerd – de Betuweroute – evidente en talrijke voorbeelden en momenten te vinden zijn waarin «overoptimisme» doorklinkt in haalbaarheidsstudies en informatie die door het ministerie van VenW aan het parlement is verstrekt. Tijdens het Kamerdebat over de Betuweroute van eind 1993 verzucht de minister dat andere partijen – in dit geval het GBO Gelderland – wel erg creatief met de cijfers omgaan: «In alle eerlijkheid moet ik zeggen dat de neiging om de sommetjes erg gunstig neer te schrijven chronisch is. U zult het het ministerie van Verkeer en Waterstaat niet kwalijk nemen dat het reële berekeningen moet maken. We kunnen niet een paar jaar later een volgend kabinet belasten met verschrikkelijke misrekeningen.» Mooie woorden, gesproken door een bewindspersoon onder wiens verantwoordelijkheid systematisch volstrekt onrealistische schattingen over de van het bedrijfsleven te verwachten bijdragen naar het parlement werden gestuurd.

1c. De prijs van een te zwakke volksvertegenwoordiging
Samengevat is het netto-effect van een langdurig matig geïnformeerde, passieve en weinig kritische volksvertegenwoordiging tweeërlei:

Constatering 3: De cruciale nut-/noodzaakdiscussies waaraan een groot project zijn ratio en dus ook zijn politieke legitimatie zou moeten ontlenen, worden in het parlement niet, te laat of te oppervlakkig gevoerd.
Bovendien laat een zwak parlement zich verleiden om te veel ad hoc te besluiten over afzonderlijke projecten zonder dat een integrale strategische afweging wordt gemaakt. In de parlementaire behandeling van de Betuweroute voelden enkele Kamerleden zich daar terecht ongemakkelijk

over en kritiseerden zij het kabinet op dat punt, maar hun geluid was te zwak en bij gebrek aan dwingende spelregels voor integrale afweging kon de regering het zich permitteren om deze kritiek te negeren.

Constatering 4: Een zwakke volksvertegenwoordiging vergroot de kans dat slecht doordachte of slecht gemanagede grote projecten niet tijdig een halt wordt toegeroepen.
Bestuurskundig onderzoeker Otten (2000: 57–61) noemt dit projectfalen door «omissie»: de verantwoordelijke besluitvormers zijn zich niet bewust van risico's en tegenslagen waardoor zij de noodzaak van heroverweging van een eenmaal geïnitieerd project niet inzien. Omissie doet zich voor wanneer risico's en tegenslagen niet worden gesignaleerd of slechts gedeeltelijk worden waargenomen, maar niet in hun betekenis begrepen. Kan men van de nauw betrokken en persoonlijk dan wel politiek vaak sterk gecommitteerde bestuurders en ambtenaren die het project «rekken» nog enigszins begrijpen dat zij aan een zekere bedrijfsblindheid, selectieve waarneming en overoptimisme leiden, bij volksvertegenwoordigers die nu juist als rem op doorgeschoten bestuurlijk-ambtelijk projectenenthousiasme moeten fungeren, is dit syndroom eenvoudigweg onvergeeflijk. Dat het desondanks ook bij volksvertegenwoordigingen optreedt, laat zich overigens wel verklaren, en daarbij spelen diezelfde bestuurders en ambtenaren soms een bedenkelijke rol (zie verder paragraaf 13.3).

Constatering 5: Het Kabinet voert meestal een topdown beleid, en poneert in een vroeg stadium de enige echte oplossing. Het parlement doorbreekt dat niet en krijgt geen alternatieven op de agenda.
Alternatieven komen in het algemeen pas op tafel als maatschappelijke protesten worden gearticuleerd. Het Kabinet pleegt deze alternatieven snel te diskwalificeren. Het parlement levert daarbij onvoldoende tegenwicht.

2. Leeuw: de te «sterke» volksvertegenwoordiging

2a. Parlementair micromanagement

Constatering 6: De volksvertegenwoordiging loopt de bestuurders en ambtenaren met name op talrijke niet-strategische punten onredelijk voor de voeten.
Men kan niet zeggen dat de Kamer zijn controle-instrumentarium ongebruikt laat in haar bemoeienis met grote projecten. Integendeel. Een van de opvallendste kenmerken van de parlementaire bemoeienis met de projecten Betuweroute en HSL-Zuid is het spervuur van vragen dat de Kamer met enige regelmaat op de bewindspersonen en ministeries loslaat: in 1993 stellen Kamerleden gezamenlijk bijvoorbeeld niet minder dan 433 schriftelijke vragen over de PKB deel 3 voor de Betuweroute; zij overtreffen in 1996 dit aantal nog in hun reactie op de PKB deel 3 voor de HSL-Zuid en komen uit op 468 vragen. Hetzelfde geldt voor het gebruik van moties.

Of de Kamer daarmee effectieve invloed op de hoofdlijnen van het regeringsbeleid heeft uitgeoefend, staat te bezien. Zij heeft in ieder geval de bestuurlijke kosten van de besluitvorming over de beide projecten aanmerkelijk verhoogd. Er zit geen enkele institutionele rem op het aantal vragen en moties dat Kamerleden kunnen indienen. Integendeel, er zijn bij grote, mediagenieke kwesties als majeure, omstreden infraprojecten eerder prikkels om eens flink uit te pakken. Er lijkt weinig besef te zijn dat de verwerking en beantwoording van deze vloedgolven aan vragen en

moties waarvan een belangrijk deel handelt over betrekkelijk ondergeschikte en technische kwesties aan ambtelijke zijde een enorm beslag legt op de beschikbare capaciteit in de doorgaans al flink belaste projectorganisatie.

Verhalen binnen het grote verhaal van de beide casus illustreren hoe een heftig meeregerend parlement de kwaliteit van de besluitvorming over grote projecten geen goed doet. Te denken valt aan de saga van de Groene Harttunnel, waarin cruciale spelers in het parlement er eerst op aandringen en vervolgens er weer van af lijken te willen. Op een gegeven moment praat de Kamer in dat verband uitvoerig over zaken als boortechnieken. Ook de discussie over de contractering van aannemers heeft een dergelijk karakter. Nu, met de kennis die door de enquêtecommissie Bouwnijverheid is gegenereerd, kan men gemakkelijk stellen dat veel leed had kunnen worden voorkomen als het parlement nóg veel dichter op de besluitvorming over contractering had gezeten. Dat is de verkeerde conclusie. Het parlement moet vooraf randvoorwaarden stellen waarbinnen bewindslieden vervolgens ruimte krijgen om naar goeddunken te onderhandelen met derden, en moet in een later stadium evalueren of de bewindslieden erin zijn geslaagd aan die voorwaarden te voldoen. De gedetailleerde procescontrole op zaken als aanbesteding en financiële verplichtingen kan beter door andere gremia dan een volksvertegenwoordiging worden gedaan.

In de HSL-Zuid-casus ging dat duidelijk anders: het parlement wilde op allerlei punten en bij elke stap van de hoed en de rand weten. De angst dat men gemarginaliseerd werd in de besluitvorming zat er kennelijk diep in, al dan niet ingegeven door eerdere ervaringen met de bestuurlijke stijl en bejegening door de desbetreffende bewindspersoon. Dit leidde tot schriftelijke vragen als: «Hoe wordt de Kamer betrokken? Wordt die niet voor voldongen feiten gesteld?» De minister moet dan weer – minzaam of met ingehouden ergernis, dat maken de geschreven woorden niet meer duidelijk – antwoorden: «De afgelopen twee jaar is de Kamer via vier voortgangsrapportages, drie brieven en – op haar verzoek te beleggen – overleggen en technische briefings continu op de hoogte gehouden. Uiteraard zal dit ook in de komende periode blijven gebeuren, waarbij hij dus continu bij voorbaat zijn controlerende rol kan vervullen en ook de uiteindelijke conceptuitkomst zal kunnen beoordelen» En dan komt het: «Overigens past het hier natuurlijk wel het perspectief scherp te houden: in deze aanbesteding is sprake van een specifieke invulling van het door de Kamer vastgestelde aanlegbesluit en methode van besteding van de daarvoor beschikbare middelen.» De implicatie is duidelijk: kan de Kamer zich nu eens beperken tot hoofdlijnen? Het is een begrijpelijke en terechte verzuchting.

2b. Kostbare parlementaire interventies

Constatering 7: De volksvertegenwoordiging jaagt per saldo de kosten en de tijdsduur van grote projecten op.
Een illustratieve momentopname zegt soms meer dan een uitgebreide historische verhandeling. Zo'n moment is het Kamerdebat van november 1993 over de Betuweroute: in de eerste termijn dienen de woordvoerders van twee regeringsfracties elf moties in voor additionele investeringen om milieu- en bewonershinder tegen te gaan. De kosten: een miljard gulden. De minister laat in antwoord hierop weten dat op dat moment allerlei voorgaande interventies ten gunste van mileu- en bewonersbelangen de geschatte kosten van het projecten al hebben doen oplopen van f 2,5 naar

6 miljard. Zij stelt dat de ruimte voor nog meer van dit soort investeringen ontbreekt. Kort daarop krijgen de moties van de beide partijen per brief alsnog een gunstig onthaal van de minister – dit in tegenstelling tot vergelijkbare moties van de oppositie, die vrijwel allemaal worden ontraden.

Wanneer grote projecten inzet worden van politieke strijd die tot binnen de kringen van een regerende coalitie doordringt, kunnen met name (handige woordvoerders van) regeringsfracties meer politieke speelruimte claimen dan wanneer het project vastligt in een regeerakkoord en de coalitiepartijen niet open staan voor geluiden van uiteenlopende lobbies. Dat leek bij de Betuweroute in de periode van Lubbers III het geval te zijn: de fractiespecialisten van CDA en PvdA gingen als het erop aankwam mee met de lijn van het kabinet, maar eisten en kregen een behoorlijke prijs in de vorm van geldverslindende accommodatie van lokale en milieubelangen. Deze koehandel werd grotendeels buiten het parlementaire debat bedreven, hetgeen de oppositiepartijen een katterig gevoel bezorgde: niet «de» volksvertegenwoordiging liet zich hier gelden, maar slechts enkele volksvertegenwoordigers die «de koek wisten te vergroten». Het patroon herhaalde zich bij de HSL-Zuid, waar parlementaire (en subnationaal bestuurlijke) lobbies de totale kosten van het project met tenminste 1,4 miljard gulden hebben opgestuwd.

2c. De prijs van het te sterke parlement

Parlementair medebestuur zorgt dus voor vertraging van de projectontwikkeling en -besluitvorming en verhoging van de totale kosten van het project. In het ideale geval staat daar tegenover dat het project inhoudelijk wordt «verrijkt», zoals onder meer Teisman (1992, 1997) bepleit, en het maatschappelijk draagvlak wordt vergroot. In de realiteit van de Betuweroute- en HSL-Zuid-casus is dat echter slechts tot op zekere hoogte gebeurd: de projecten werden wel duurder, maar het publieke draagvlak nam niet toe door de parlementaire interventies. Er ontstond hooguit een situatie waarin verschillende belangengroeperingen ophielden met verder op heroverweging, uitstel, tracéverandering of flankerende maatregelen aan te dringen;

Constatering 8: Krachtige parlementaire bemoeienis met name in de uitvoeringsfase van grote projecten leidt in zijn huidige vorm tot afnemende voorspelbaarheid, consistentie en beheersbaarheid van het overheidsoptreden.
Tussentijdse wijzigingen van doelstellingen, randvoorwaarden, tracés en technieken die het gevolg zijn van parlementaire moties kunnen een fnuikend effect hebben op de betrouwbaarheid van de staat als contractpartij voor andere overheden (inclusief andere staten) en private partijen. Dat kan zelfs leiden tot aanmerkelijke, en succesvolle, schadeclaims.

Constatering 9: Krachtige parlementaire bemoeienis, met name in de uitvoeringsfase, leidt in zijn huidige vorm tot ondermijning van het politiek-bestuurlijke prestige van de desbetreffende bewindspersonen en ministeries.
Soms ontstaat niet alleen voor de betrokken bestuurders maar ook voor onbetrokken waarnemers de indruk dat het parlement zich werkelijk bij iedere stap die een bestuurder wil zetten als hinderpaal en micromanager opwerpt. De ultieme consequentie hiervan is dat de uitvoerende macht feitelijk onder curatele wordt gesteld door de volksvertegenwoordiging. Dat kan precies de politieke bedoeling van bepaalde Kamerleden of

-commissies zijn, maar die bedoeling wordt zelden uitgesproken, omdat het dan voor kiezers en andere toeschouwers duidelijk wordt dat ordentelijke besluitvorming over grote projecten ondergeschikt wordt gemaakt aan de «politiek met de kleine p» zoals oud-minister Wijers het ooit aanduidde.

13.3 Succes- en faalfactoren voor parlementaire bemoeienis met grote infrastructuurprojecten

Hoe ontstaan de bovengenoemde patronen en problemen? Wat zijn, met andere woorden, de cruciale succes- en faalfactoren in kwaliteit van de parlementaire bemoeienis met grote projecten? Die factoren hebben – anders dan hun gevolgen – vaak een generiek karakter. Zij kunnen met andere woorden zowel controletekorten als -overschotten in de hand werken.

1. Aandachtsverdeling en capaciteit
Met name in de vroege voorfase van de ideeën- en planvorming zijn veel grote projecten vaak niet erg «groot» in politiek en publicitair opzicht (tenzij ze een directe reactie op een crisis vormen, zoals het Apolloproject in de VS een reactie op de lancering van de Spoetnik door de Sovjet Unie was, de Deltawerken een reactie op de watersnoodramp en het Deltaplan grote rivieren op de cumulatie van wateroverlast in december 1993 en januari 1995). De meeste projecten ontkiemen echter in de relatief technocratische, gesloten wereld van projectontwikkelaars, ambtelijke deskundigen en gespecialiseerde kennisinstituten. Zij moeten dus wedijveren om aandacht van parlementariërs met de vele andere «issues», binnenbrandjes en crises. En zij leggen het daartegen al snel af, want in politiek Den Haag wordt de verre toekomst (vijf jaar of verder vooruit) al gauw beschouwd als een academische kwestie. Die kan dus wachten. Met als gevolg dat de ideeënvorming in andere circuits plaatsvindt en het parlement vaak pas in beeld komt als het bestuur zich al min of meer heeft vastgelegd op een bepaald scenario. Hier doet zich *de paradox van de parlementaire aandacht* voor: juist in die fase waarin kwantitatief en kwalitatief grote parlementaire bemoeienis essentieel is voor goede besluitvorming over grote projecten, is de kans daarop gering. Een politieke afweging tussen projecten vindt niet expliciet plaats.

De beperkte ondersteuning van de Kamer noopt Kamerleden tot groot pragmatisme in de allocatie van hun schaarse tijd. Volgens veel «parlementologen» werken volksvertegenwoordigingen mede daarom noodgedwongen volgens het principe van het «brandalarm»: 1. Geen nieuws is goed nieuws; 2. Pas als de bellen rinkelen erop afgaan. De risico's van toepassing van deze strategie op grote projecten zijn evident: bij technisch complexe projecten waar de verschillende componenten van het project nauw aan elkaar zijn gekoppeld, is de ruimte voor tussentijdse correcties in reacties op gerezen problemen uiterst beperkt. Een parlement dat wacht tot de alarmbellen rinkelen, kan krokodillentranen plengen en bewindslieden verwijten maken (zoals het geval was in de Walrus- en de paspoortaffaires in de jaren tachtig), maar als het erop aankomt, zit het zelf ook gevangen in de ijzeren logica van grote projecten: wie A heeft gezegd moet B zeggen. En dus zal een (te) laat wakker geworden parlement wel morren, maar uiteindelijk extra geld voteren. Afblazen van projecten die al in de uitvoeringsfase verkeerden, is in Nederland de laatste decennia niet voorgekomen. De Commissie Engwirda heeft in 1986 geprobeerd de risico's van de brandalarmcontrole te doorbreken door het invoeren van een halfjaarlijkse rapportageplicht van de regering aan de

Kamer over die projecten die als Groot Project door de Kamer zijn aangemerkt. Dat was een zinnige stap: de logica van het brandalarm wordt vervangen door die van de «politiepatrouille»: af en toe even grondig de buurt inspecteren, ook als er geen klachten of probleemsignalen zijn. Maar de ervaringen met het Betuweroute- maar ook het HSL-Zuid-project laten zien dat «it takes two to tango»: een parlement dat kennelijk andere prioriteiten heeft, tolereert incomplete en oppervlakkige rapportages en berooft zich aldus van de mogelijkheid om periodiek voeling te houden met de voortgang van projecten en vroegtijdig problemen op het spoor te komen. Bovendien wordt de patrouille steeds in een zeer laat stadium gestart.

2. De factor tijd

Onderscheidend voor grote projecten is hun grote tijdsspanne: van eerste planvorming tot uitvoering verloopt vaak meer dan een decennium. Voor de Tweede Kamer is dit in verschillende opzichten een groot probleem:

a. Veel Kamerleden kennen heden ten dage een hoge «rotatiesnelheid». De gemiddelde verblijfsduur van Kamerleden in de volksvertegenwoordiging is in de loop der decennia aanmerkelijk afgenomen. Het is om die reden *moeilijk voor de Kamer als instituut om een betrouwbaar geheugen te organiseren, en om een zekere continuïteit en consistentie te vertonen in de manier waarop zij zich jegens grote projecten optreedt*. Tegenover de «korte adem» van de Kamer staat de «lange adem» van de bij de projectontwikkeling betrokken ministeries, uitvoeringsdiensten en (soms) private partijen. Overigens treffen we ook bij de ministeries en private partijen forse perioden van kortademigheid aan. De partijen van de «lange adem» storen zich – soms terecht – aan wat zij ervaren als «wispelturig» gedrag van de Kamer: verkiezingen brengen tegenwoordig vrijwel zeker aanzienlijke veranderingen in de bemensing van en politieke krachtsverhoudingen binnen de relevante Kamercommissies. De nieuwe gezichten gaan niet gebukt onder veel kennis van in het verleden genomen beslissingen en gemaakte afspraken rond een project. Het is «nieuwe rondes, nieuwe kansen», waardoor alles wat eerst politiek leek te zijn vastgezet, weer kan gaan vloeien. Lobbyisten van allerlei snit weten dat, en zij die in eerdere fasen hun belangen niet hebben weten veilig te stellen in de parlementaire behandeling van een project, zullen met name de nieuwe Kamerleden actief gaan benaderen om dat alsnog te bewerkstelligen. Vanuit een bepaalde optiek – het primaat van de politiek, de responsieve democratie – kan men dat heel mooi vinden; vanuit de optiek van effectief en efficiënt projectmanagement is het op zijn minst een hinderlijk gegeven. Het probleem speelt ook bij de uitoefening van de controlefunctie: gedurende de looptijd van projecten kunnen de coalitieverhoudingen verbeteren/verslechteren/veranderen, waardoor er op verschillende momenten een anders samengestelde dan wel een anders oordelende Kamer aan het controleren is. Vooral na het uitvoeringsbesluit is de controlefunctie van strategische betekenis.

b. Ook de *tijdshorizons* die de verschillende partijen rond een groot project hanteren, lopen uiteen. Schematisch kan men deze als volgt typeren. Initiatiefnemende ambtenaren en ontwerpers hanteren vaak een zeer lange termijnperspectief, waarin de nadruk ligt op het uiteindelijke maatschappelijke netto-rendement en politiek «hete» kwesties als tijds- en kostenbeheersing tijdens ontwikkelings- en bouwfase van relatief belang zijn. De politiek verantwoordelijke bestuurders moeten al meer balanceren tussen dergelijke lange

termijnoverwegingen (inclusief hun wens om als «visionair» bestuurder de geschiedenis in te gaan) en de politieke realiteiten van het moment. Voor Kamerleden zijn de sterkste prikkels die van het actuele politiek-maatschappelijke opinieklimaat rond een project, de momentane politieke verhoudingen en de komende verkiezingen.

c. Grote projecten kennen mede als gevolg van hun lange looptijd en het vele interbestuurlijke en politieke onderhandelen dat gedurende die hele looptijd plaatsvindt, bijna altijd een zekere mate van *doelverschuiving* (verandering van gebruikerseisen, ecologische randvoorwaarden etc.). De Kamer grijpt, net als andere instanties zoals de Algemene Rekenkamer bij de post-hoc evaluatie van grote projecten echter betrekkelijk mechanisch terug op de originele beleidsintenties zoals vervat in oude beleidsteksten. Allicht dat men dan tot een negatief oordeel omtrent effectiviteit en efficiëntie komt. Het is de vraag hoe relevant en «fair» dergelijke oordelen zijn. Betrokken bestuurders, maar ook onbetrokken beleidswetenschappelijk geschoolde waarnemers (zie Bovens en 't Hart, 1996) ervaren dergelijke oordeelsvorming niet zelden als hypocriet, omdat, zoals eerder uiteengezet, het vaak mede de interventies van de Kamer zelf zijn die tot deze doelverschuiving, vertraging en kostenverhoging bijdragen. Het is dus op zijn minst merkwaardig dat de Kamer die uiteindelijk oordeelt niet verdisconteert dat diezelfde Kamer in eerdere fasen van het projectverloop «meeregeerde.»

3. Nationaal versus lokaal belang

Kamerleden zullen als nationale volksvertegenwoordigers in theorie recht doen aan de nationale c.q. grensoverschrijdende waarden en belangen die ten grondslag liggen aan megaprojecten. In de praktijk zijn zij een voortdurend «doelwit» van lokale en regionale lobbies, die NIMBY (Not in My Back Yard) belangen articuleren. Naarmate Kamerleden zich meer profileren als vertegenwoordiger van kiezers in hun regio – een tendens die zich vermoedelijk zal versterken bij de eventuele komst van een districtenstelsel in het kiesrecht – zal het nationale perspectief meer concurrentie ervaren van een lokaal perspectief. De prikkels om aan «pork barrel politics» (leuke dingen voor de mensen in mijn kiesdistrict; bij grote projecten tevens: schade voor mensen in mijn kiesdistrict zoveel mogelijk beperken) te doen, wordt er in het huidige tijdsgewricht niet minder op (de band tussen kiezer en gekozene moet immers volgens velen zoveel mogelijk «aan de basis» worden versterkt). Het valt dan ook te verwachten dat Kamerleden zich meer zullen inzetten voor pacificatie van lokale oppositie of «projectverrijking» ten gunste van lokale belangen. De motiegolf vol ad-hoc tracéwijzigingen die de HSL-Zuid ten deel viel, zal bij ongewijzigde omstandigheden zo bezien ook eerder de regel dan de uitzondering in de parlementaire besluitvorming over grote projecten blijken te zijn.

4. Proces- en resultaatgerichte evaluatie ontkoppeld

Effectmeting en -beoordeling is al moeilijk genoeg bij grote projecten. Maar in de loop der tijd is ook nog eens het belang van procesevaluatie (democratisch gehalte, analytische kwaliteit, rechtmatigheid, behoorlijkheid etc.) toegenomen. De Kamer vindt het kennelijk moeilijk om deze beide evaluatieprincipes in onderlinge samenhang te beschouwen. De ene keer kijkt de Kamer eerst en vooral naar de knikkers (klassieke kostenbatenanalyse) bij haar oordeelsvorming, de andere keer veel meer naar het spel. Dan valt zij er bijvoorbeeld over dat sommige spelers heel opgewonden zijn geraakt (draagvlaktekort), of dat bestuurders het spel

niet langs de koninklijke weg hebben gespeeld (publieksparticipatie, transparantie). In de praktijk van het politiek-bestuurlijk projectmanagement kunnen bestuurders en ambtenaren echter voor moeilijke, harde afwegingen tussen proces- en resultaatvereisten komen te staan (vergelijk 't Hart, 1993; WRR, 1994; zie ook Koppenjan, 1993). De Kamer toont weinig empathie met die dilemma's als het politiek zo uitkomt. Dan vindt men dus altijd wel een stok om de hond te slaan.

5. Bestuurlijke en ambtelijke attitudes

De kwaliteit van de parlementaire bemoeienis met grote projecten wordt behalve door interne en situationele factoren ook bepaald door de houding en het gedrag van de regering en het ambtelijk apparaat. Hoe «serieus» neemt men de Kamer? Zoekt men het debat met de volksvertegenwoordiging of mijdt men het juist? Is men bereid in alle fasen van het projectverloop verantwoording af te leggen of probeert men zich juist te immuniseren?

Het antwoord op deze vragen kan, zo moet worden gevreesd, even kort als ontnuchterend zijn: er is sprake van een structurele vervreemding tussen met name het ambtelijk apparaat en de Kamer. Onderzoek uit 2002 suggereert dat vertegenwoordigers van de beide instituties vooral in negatieve stereotiepen over elkaar denken: de geïnterviewde ambtenaren beklagen zich over het tekort aan deskundigheid en het overschot aan opportunisme van de meeste Kamerleden; de geïnterviewde parlementariërs over de ambtelijke arrogantie en de ambtelijke overproductie van irrelevante informatie ('t Hart, Wille e.a., 2002). Dit gaat verder dan het te verwachten rollenspel tussen controleur en gecontroleerde: er is op grote schaal sprake van weerzin en wantrouwen («de – enkele – goeden niet te na gesproken» haast men zich dan tijdens het vraaggesprek nog wel te zeggen). Een studie over projectmanagement zegt het wat netter, maar de portée is duidelijk: «In veel strategieën voor management van dynamiek en onzekerheid bij grote projecten, wordt ervan uitgegaan dat politici nuttig zijn voor het verstrekken van bronnen, maar dat het verder zaak is ze op zo'n groot mogelijke afstand te houden. Het openlijk verschaffen van informatie over het project, waarmee het parlement zijn controletaak kan uitoefenen, wordt eerder afgeschilderd als dom dan als voor de hand liggend. De overweging dat de projectleiding met informatieverschaffing bijdraagt aan democratische principes is ver te zoeken. Via «strategisch niche-management», «black-boxing» of het creëren van een «obligatory point of passage» wordt getracht het project zoveel mogelijk aan het zicht van het parlement te onttrekken. Alleen wanneer het voor een project goed uitkomt, zal de projectleiding de «black box» strategisch openen en de politici via technologische collaboratie bij het project betrekken.» (Van Dael en Termeer, 1996: 321)

In ambtelijke kringen bestaat een rijk repertoire aan tactieken voor «creatieve» en vooral selectieve informatievoorziening aan de volksvertegenwoordiging. Of en in welke mate die tactieken ook daadwerkelijk worden gebruikt, hangt echter vooral samen met de signalen die ambtenaren daaromtrent krijgen van hun politieke bazen. Ambtenaren, met name die op de ministeries, werken formeel voor het algemeen belang, maar in de praktijk toch eerst en vooral voor hun bewindspersoon als de op dat moment gezaghebbende «vertaler» van dat algemeen belang. Onderzoek suggereert dat de ambtelijke loyaliteit aan bewindspersonen – zelfs aan politiek zwakke of autoritair leidende – met name aan de top van de ministeries zeer groot is. Het is diezelfde departementale top die de regie voert over de informatieverstrekking aan het parlement.

Daarmee wordt de attitude van een bewindspersoon jegens het parlement dus de belangrijkste factor die de kwaliteit van de ambtelijke informatievoorziening bepaalt. Bewindspersonen die in politieke moeilijkheden raken, beroepen zich de laatste decennia graag op het excuus dat zij niet goed zijn geïnformeerd door hun ambtenaren. Dat zal soms zeker het geval zijn geweest. Maar zij vergeten daarbij gemakshalve dat zij zelf ook een klimaat kunnen creëren waarbij transparantie niet langer gewenst is, als het de communicatie van «slecht» nieuws betreft. Sommige bewindspersonen willen helemaal niet van de hoed en de rand weten, omdat hen dit in een later stadium «plausible deniability» (een term die opkwam in het Iran-Contra schandaal in de VS) tegenover de volksvertegenwoordiging verschaft.

In het algemeen is er hier sprake van een deels reëel spanningsveld tussen het politiek mechanisme en de bouw- en adviesmarkten. De gewenste transparantie in het politiek bedrijf kan averechtse effecten hebben op de marktwerking bij de aanbesteding van deelprojecten.

Belangrijker is wellicht dat sommige bewindspersonen zich tegenover hun (top)ambtenaren bij herhaling uitermate negatief uitlaten over «de Kamer.» Bewust of onbewust sanctioneren zij daarmee een cultuur van terughoudende of manipulatieve informatievoorziening. Het contact tussen regering en volksvertegenwoordiging in de Betuweroute en HSL-Zuid-casus is daarop geen uitzondering: bewindspersonen die wilden «scoren» met een groot project, of die bij tegenspel vooral wilden «doordrukken» hebben – voorzichtig gezegd – geen rem gezet op de min of meer natuurlijke ambtelijke reflex tot een informatievoorziening die de volksvertegenwoordiging niet wijzer maakt dan zij naar het oordeel van betrokken ambtenaren hoeft te zijn.

Pogingen tot verbetering van het verkeer tussen regering en volksvertegenwoordiging in de besluitvorming over en de controle op grote projecten zullen met deze factoren rekening moeten houden. Voor een deel kan de werking van deze factoren door gerichte interventies worden beïnvloed, maar het zou van weinig realisme getuigen te denken dat dit ook geldt voor zaken die samenhangen met inherente, diep verankerde institutionele kenmerken van het Nederlandse parlementaire stelsel. De lam-leeuw tegenstelling laat bovendien scherp zien dat het steeds weer om maatvoering gaat: het heeft geen zin om te streven naar meer, frequentere, intensievere, «strengere» parlementaire controle, want dan tast men andere condities voor prudente politieke besluitvorming over grote projecten aan. De in het hoofdrapport van de TCI te formuleren verbeteringsvoorstellen bieden derhalve geen panace voor alle geconstateerde kwalen, maar wel een aanzet tot een evenwichtiger situatie.

13.4 Conclusies

Op een gegeven moment in de besluitvorming over de HSL-Zuid bericht de minister (in 1996) aan de Kamer: «Ik zou met de Kamer graag eens nader overleggen over de wijze waarop de informatie van dit soort grote dossiers toegankelijk gemaakt kan worden en geschikt voor Kamerbehandeling.» Zij komt tot deze reflectie nadat de Kamer in arren moede maar een particulier adviesbureau een «quick scan» van de informatieberg heeft laten maken, en naar aanleiding daarvan het ministerie met bijna 500 vragen bestookt. Het is een even begrijpelijk als energieverslindend en kostbaar ritueel, dat geen merkbare invloed op de hoofdlijnen van de besluitvorming over de HSL-Zuid heeft uitgeoefend, ongeacht het

feit dat het bureau een uitstekend en tot op zekere hoogte profetisch rapport heeft afgeleverd. In de heersende politieke verhoudingen gold echter dat de minister het zich kon permitteren het rapport (en dus de Kamer, die erom had gevraagd) badinerend te behandelen. Ze concludeert koeltjes dat «ik de methode van een «quick scan» door een extern bureau geen adequate methode (acht) om de betrouwbaarheid van de informatie van de departementen te toetsen.» Waarom zij dat vindt, blijft onduidelijk en de Kamer dringt niet aan.

Tot zo'n nader overleg over de organisatie van de parlementaire verwerking van de departementale informatievoorziening inzake grote projecten is het nadien niet gekomen. Laat staan tot een bredere reflectie op de vormgeving van de parlementaire controle op grote publieke projecten. Pas kort geleden, bij de behandeling van de motie die tot de oprichting van de TCI heeft geleid, is het thema weer op de parlementaire agenda verschenen. In de tussentijd hebben regering en volksvertegenwoordiging jarenlang en rond diverse grote projecten het onbevredigende schimmenspel van weleer kunnen voortzetten. In dit hoofdstuk is geconstateerd dat in dat spel:

– «het» parlement in belangrijke mate buiten spel staat, maar kunnen coalitiebelangen enkelingen binnen de coalitiefracties onevenredig veel mede-beslissingsmacht geven;
– de parlementaire discussie in het teken staat van articulatie en accommodatie van een veelheid aan maatschappelijke deelbelangen, maar nooit en te nimmer iets plaatsvindt dat op een integrale maatschappelijke nutsafweging lijkt op een moment dat die er nog toe doet;
– de Kamer bergen gegevens van de ministeries en allerlei andere partijen krijgt aangeleverd, maar dat de relevante Kamerleden op wezenlijke punten hoogwaardige, betrouwbare informatie ontberen;
– de Kamer zich wentelt in een in belangrijke mate illusoire rol als medebeslisser, met als onbedoeld gevolg dat zij haar controlerende taak laat uithollen.

13.5 Literatuur

Algemene Rekenkamer (1985), Rapport inzake de besluitvorming en uitvoering van het Walrusproject, Den Haag: Tweede Kamer 1985–1986, 19 221, nrs 1–2.

Algemene Rekenkamer (2000), Informatievoorziening grote projecten, Den Haag: Tweede Kamer 2002–2003, 28 645, nrs 1–2.

Algemene Rekenkamer (2002), Tussen beleid en uitvoering: Lessen uit recent onderzoek, Den Haag: Tweede Kamer 2002–2003, 28 831, nrs 1–2.

Bakkenist (1995), Evaluatie totstandkoming Chassetheater, Breda, 20 november.

Brändström, A. & S. L. Kuipers (2003), From normal incidents to political crises: Understanding the selective politicization of policy failures, Government and Opposition, 38, 3: 279–305.

Bovens, M. en P. 't Hart (1996), Understanding policy fiascoes, New Brunswick (Transaction).

Collingridge, D. (1992), The management of scale: big organizations, big decisions, big mistakes, London (Routledge).

Dael, R. van & C. J. A. M. Termeer (1996), «Management van onzekerheid en dynamiek. Het Polaris-project en vliegtuigproject TSR.2 als illustratie», in: J. A. de Bruijn, A. F. A. Korsten, P. de Jong & W. van Zanten (red.), Grote projecten: Besluitvorming en management, Alphen (Samsom HD Tjeenk Willink).

Eeten, M. van (1999), Dialogues of the deaf, Delft (Dissertatie Technische Universiteit Delft)

Flyvbjerg, B., N. Bruzelius & W. Rothengatter (2003), Megaprojects and risk, Cambridge (Cambridge University Press).

Hall, P. (1982), Great planning disasters, Berkeley (University of California Press) (2nd, rev ed.).

Hart, P. 't (1993), Publieke ondernemers in Babylonische netwerken: Grote projecten en politiek-bestuurlijk management, Beleid en Maatschappij, 19, 3: 199–227.

Hart, P. 't, A. C. Wille e.a. (2002), Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging, Amsterdam (Boom).

Hertogh, M. J. C. M. (1997), Belangen bij complexe infrastructurele projecten, Den Haag (Delwel Uitgeverij).

Koppenjan, J. F. M. (1993), Management van de beleidsvorming, Den Haag (VUGA).

Koppenjan, J. F. M. (1996), Technisch-complexe projecten tussen technocratie en politiek primaat: parlementaire controle nader bezien, in: J. A. de Bruijn, A. F. A. Korsten, P. de Jong en W. van Zanten (red.), Grote projecten: besluitvorming en management, Alphen (Samsom HD Tjeenk Willink): 143–152.

Kuipers, S. L. (1999), Those who live in glass houses should not throw stones: The influence of the political context on the evaluation of large public projects, Leiden (Doctoraalscriptie Bestuurskunde).

Morris, P. W. G & G. Hough (1987), The anatomy of major projects, Chichester (Wiley).

Muller, E. R. & N. J. P. Coenen (2002), Parlementair onderzoek in Nederland, Den Haag (Sdu Uitgevers)

Otten, M. H. P. (2000), Verstrikt in grote projecten, Den Haag (VNG Uitgeverij).

Pestman, P. (2001), In het spoor van de Betuweroute, Amsterdam (Rozenberg Publishers).

Schon, D. & M. Rein (1994), Frame reflection: Towards the resolution of policy controversies, New York (Basic Books).

Schulman, P. (1980), Large-scale policymaking, New York (Elsevier).

Tartwijk, M. van (2002), Project Souterrain: Een studie naar de controlefunctie van gemeenteraadsleden, Leiden (Doctoraalscriptie Bestuurskunde).

Teisman, G. R. (1992), Complexe besluitvorming, Den Haag (VUGA).

Teisman, G. R. (1997), Sturen via creatieve concurrentie: Een innovatieplanologisch perspectief op ruimtelijke investeringsprojecten, Nijmegen oratie Katholieke Universiteit Nijmegen.

Thomassen, J. J. A., M. P. C.M. van Schendelen & M. Zielonka-Goei (1992), De geachte afgevaardigde: Hoe kamerleden denken over het parlement, Muiderberg (Coutinho).

Toonen, T. A.J. & F. Hendriks (red.) (1998), Schikken en plooien, Assen (Van Gorcum).

Vondeling, A. (1976), Volksvertegenwoordiging: Lam of leeuw? Amsterdam (Synopsis).

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1994), Beslissen over grote projecten, Den Haag (Sdu Uitgevers).

14. INFORMATIEVOORZIENING AAN DE TWEEDE KAMER INZAKE GROTE INFRASTRUCTUURPROJECTEN

auteurs: drs. Rolf A. Noordsij en prof. dr. Hans de Bruijn

14.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de Procedureregeling Grote Projecten (zie bijlage 14.2). Deze regeling is feitelijk een informatieregeling. Een uitgebreid overzicht wordt gegeven van de historie, inhoud en toepassing van deze regeling.
Bijgevoegd is een overzicht van alle projecten die de Tweede Kamer tot op heden als groot projecten heeft aangewezen (bijlage 14.1).
In paragraaf 14.2 schetsen we de totstandkoming van de Procedureregeling. De wijze waarop deze regeling sinds 1986 is verbeterd en aangescherpt, wordt in paragraaf 14.3 uiteengezet. In paragraaf 14.4 komen de jaarrapportages over het functioneren van de procedureregeling aan bod. De wijzigingen in de regeling sinds 2002 worden in paragraaf 14.5 gespecificeerd. In paragraaf 14.6 besteden we aandacht aan het rapport «Informatievoorziening grote projecten» van de Algemene Rekenkamer dat ingaat op de toepassing van de Procedureregeling.
In de slotparagraaf 14.7 gaan we uitvoerig in op een fenomeen dat bij grote projecten relatief vaak optreedt: het probleem van de omstreden informatie. Aanbevelingen worden geformuleerd over de wijze waarop met deze contested information zou kunnen worden omgegaan.

14.2 Totstandkoming Procedureregeling Grote Projecten

Inleiding
De reden om te komen tot een procedure voor een effectieve controle van de Tweede Kamer op grote projecten is gelegen in negatieve ervaringen begin jaren ’90 met diverse projecten (RSV, Walrus-onderzeeërs, Oosterscheldekering). De Tweede Kamer heeft het gevoel onvoldoende greep te hebben op dergelijke complexe projecten. De concrete aanleiding voor de Procedureregeling Grote Projecten is de gang van zaken rond een groot infrastructureel project: de aanleg van de Oosterscheldekering.

Motie Eversdijk c.s.
Op 30 augustus 1984 debatteert de Kamer over het project Oosterscheldekering, mede naar aanleiding van een kritisch rapport hierover van de Algemene Rekenkamer. Aan de orde is de vraag of de Tweede Kamer haar controlerende taak tijdens de uitvoering van dit project voldoende kan waarmaken. De tijdens dit debat ingediende motie Eversdijk c.s.[52] wordt op 30 augustus 1984 met algemene stemmen aangenomen.[53]

De motie Eversdijk c.s. uit 1984 luidt als volgt:

De Kamer, gehoord de beraadslaging,
Met instemming kennisnemende van de conclusies van de Algemene Rekenkamer naar aanleiding van het onderzoek naar de financiële besluitvorming rond het Oosterscheldeproject;
Constaterende dat zij niet altijd voldoende in staat is inhoud te geven aan haar controlerende taak ten aanzien van dergelijke projecten;
van mening dat deze situatie ongewenst is; besluit:
haar commissie voor de Rijksuitgaven te verzoeken op korte termijn in overleg met de Algemene Rekenkamer een werkwijze te ontwikkelen, waardoor inzake grote projecten de

[52] TK, 1983–1984, 17 428, nr. 12.
[53] HTK, 1983–1984, nr. 37 p. 5782.

Tweede Kamer der Staten-Generaal effectief controle kan uitoefenen zowel op de besluitvorming als op de voortgangsrapportering omtrent de projecten en daarvoor vóór 1 mei 1985 aan haar te rapporteren,
en gaat over tot de orde van de dag.

Eversdijk, Te Veldhuis, Hummel, Van Rossum, Wagenaar, Schutte, Ubels-Veen.

Een werkgroep stelt het rapport «Controle Grote Projecten» op dat op 1 mei 1985 aan de Kamer wordt aangeboden.[54]

Rapport «Controle Grote Projecten»
In het rapport «Controle Grote Projecten» worden (1) de concrete voorwaarden beschreven voor een effectieve controle op grote projecten, maar ook worden (2) aanbevelingen gedaan die meer gericht zijn op de vraag hoe regering en Tweede Kamer zouden moeten handelen bij grote projecten.

Ad. 1 Voorwaarden effectieve controle van Tweede Kamer op grote projecten
De door de Commissie voor de Rijksuitgaven geschetste voorwaarden zijn concreet en puntsgewijs geformuleerd en allemaal gericht op een toereikende informatievoorziening. Daarbij wordt onderscheid gemaakt in eisen aan de informatievoorziening voor de fase van voorbereiding en besluitvorming enerzijds en informatie-eisen voor de projectuitvoeringsfase anderzijds.
In feite is deze opsomming de basis voor de latere Procedureregeling Grote Projecten (zie: bijlage 14.2). Enkele elementen uit deze eerste aanzet voor een procedureregeling die thans nog (of: opnieuw) relevant zijn:

- Kosten-baten analyse (KBA) en risicoanalyses worden in deze versie expliciet vermeld. Dus al bijna 20 jaar geleden zijn de KBA en een risico-analyse al genoemd als zaken die, voorzover beschikbaar, deel uit zouden moeten maken van een toereikende informatievoorziening aan de Kamer.
- Aanbevolen wordt een procedure en tijdstip voor het verrichten van een tussentijdse evaluatie over de voortgang van het project. *«In ieder geval dienen, afhankelijk van het moment, waarop in de projectuitvoering sprake is van het «point of no return», Ministerraad en Parlement in de gelegenheid te worden gesteld om aan de hand van de meest recente gegevens beslissingen te nemen over de definitieve uitvoering, respectievelijk voortzetting van een groot project»* (p. 9). De discussie over het «point of no return» is tot op heden nog actueel.

Ad. 2 Aanbevelingen voor een effectieve controle van de Tweede Kamer op grote projecten
Van de aanbevelingen die de Commissie voor de Rijksuitgaven doet, zijn onder andere de volgende relevant:

- *«Voor een toereikende informatie over grote projecten is verder van belang dat de Tweede Kamer in staat is rechtstreeks in contact te treden met de voor de projectvoorbereiding en – uitvoering verantwoordelijke uitvoerende diensten, respectievelijk projectorganisatie voor het verkrijgen van aanvullende informatie.»* (p. 9). Een dergelijke directe relatie tussen Tweede Kamer en direct betrokkenen bij het project (veelal rijksambtenaren) is in de praktijk niet tot stand gekomen en later ook niet in de regeling overeind gebleven.
- Ten aanzien van het verkrijgen van vertrouwelijke gegevens: *«Nog afgezien van de kans op uitlekken van zulke gegevens als zij vertrou-*

[54] TK, 1984–1985, 18 963, nr. 1.

welijk aan de Kamer(commissies) worden verstrekt, is de vraag of het vertrouwelijke van gegevens aanvaardbaar is ten behoeve van de toch openbare behandeling van regeringsvoorstellen over grote projecten, zeker in gevallen waar de kamer eigen externe deskundigen wenst in te schakelen. (p. 11). Ook de discussie over de (on)wenselijkheid van het verkrijgen van vertrouwelijke gegevens over een project is tot op heden actueel gebleken en gebleven.

- Geconstateerd wordt dat beter controleren leidt tot meer informatie, hetgeen weer de vraag oproept hoe die informatie geïntegreerd verwerkt kan worden door de leden, c.q. de fracties die tot een oordeel moeten komen. *«Zonder de capaciteit om de gewenste informatie te verwerken, zal ieder controle-mechanisme op grote projecten gedoemd zijn te falen.»* (p. 11)

Definitie «groot project»
Bij het opstellen van een regeling voor grote projecten is uiteraard een kernvraag wat precies onder een «groot project» wordt verstaan. De opstellers van het rapport hebben zich daarvoor in eerste instantie aangesloten bij de definitie voor «mega-projecten» van Goemans en Smits. Omdat deze definitie sterk toegespitst is op civiel-technische projecten worden in het rapport drie kanttekeningen geplaatst ter nadere definiëring (i.c. uitbreiding) van de definitie van het begrip groot project:

1. ook omvangrijke aankopen van Defensiemateriaal dienen als groot project te worden beschouwd als ze aan een aantal van de genoemde criteria voldoen;
2. ook projecten met een kleiner financieel beslag op de rijksbegroting dan miljarden guldens kunnen een groot project zijn, zeker als de risico's groot zijn;
3. in uitzonderlijke gevallen dienen ook grote (bedrijfs)steunoperaties als grote projecten te kunnen worden beschouwd.

Als denkbare grote projecten (op basis van deze aangepaste definitie) worden genoemd: Oosterscheldewerken, bestelling Walrus-onderzeeërs, spreiding centrale directie van de PTT, inpoldering Markerwaard, bouw kerncentrales, plan-Lievense, plan-Waterman, bestelling fregatten.

Criteria groot-projectstatus
In de wijzigingen van de regeling die nog zullen volgen, wordt deze «definitie» (c.q. opsomming) weliswaar nader ingekaderd, maar wordt bewust gekozen voor het formuleren van globale criteria die ruimte openlaten om per project de politieke afweging van de wenselijkheid van de groot-projectstatus te bepalen

Aanvankelijk gelden voor toekenning van de status van groot project de volgende criteria:

1. *Het gaat om een niet-routinematige en in de tijd begrensde activiteit;*
2. *Het gaat om een activiteit waarvoor de staat alleen of grotendeels verantwoordelijkheid draagt;*
3. *Er is sprake van een activiteit met substantiële financiële consequenties en/of aanmerkelijke uitvoeringsrisico's.*

Met de wijziging van de regeling in 1996 wordt daaraan toegevoegd dat ook de volgende elementen een reden kunnen zijn om tot aanwijzing over te gaan:

4. *De activiteit heeft belangrijke gevolgen voor de samenleving of de rijksdienst;*
5. *Er is sprake van toepassing van nieuwe technologieën of financieringsconstructies;*

6. *Er is sprake van een in organisatorisch opzicht complex besturings- en uitvoeringsproces.*

14.3 Verbetering en aanscherping van de regeling sinds 1986

Totstandkoming eerste procedureregeling (1988)
Op 18 juni 1986 wordt de motie Nypels ingediend[55], waarin wordt uitgesproken dat de Tweede Kamer instemt met de gedane aanbevelingen van de controle op grote projecten. Met het aannemen van deze motie is er *de facto* sprake van een Procedureregeling Grote Projecten, zij het dat «de regeling» dan nog bestaat uit een lijst van genummerde voorwaarden en aanbevelingen. Een formele regeling zal eerst in 1988 door de Tweede Kamer worden vastgesteld.

Na het van kracht worden van de lijst met voorwaarden en aanbevelingen inzake grote projecten, inventariseert de Commissie voor de Rijksuitgaven in het najaar van 1986 potentiële grote projecten. Door de Kamer worden in december 1986 de projecten «Aanleg Willemsspoortunnel» en het «helikopteraanschaffingsprogramma» formeel gekwalificeerd als «groot project». Later wordt hiertoe ook besloten voor de projecten «stormvloedkering Nieuwe Waterweg» en «Bereikbaarheidsplan Randstad».

Op 8 december 1987 stuurt de Commissie voor de Rijksuitgaven een tussentijdse evaluatie van de regeling aan de Kamer, met als conclusie dat een aantal aanvullingen en verfijningen van de procedure noodzakelijk is om de effectiviteit van de door de Kamer uit te oefenen controle te kunnen waarborgen[56]. Dit leidt tot het voorstel om de regeling uit te breiden met een aantal extra aanbevelingen[57]. Kern van de wijzigingen is dat voortaan de desbetreffende vaste kamercommissie (en niet de Commissie voor de Rijksuitgaven) verantwoordelijk wordt voor het aanwijzen van grote projecten, het maken van informatieafspraken met de minister en het vervolgens monitoren van het groot project. De Commissie voor de Rijksuitgaven krijgt een adviserende rol bij aanwijzing van nieuwe grote projecten, maar blijft wel verantwoordelijk voor de procedureregeling als zodanig.

Op verzoek van de Kamer doet de Commissie voor de Rijksuitgaven een tekstvoorstel voor een zelfstandig leesbare, samenhangende procedureregeling[58]. De aanvankelijke lijst met aanbevelingen wordt omgezet in een artikelsgewijze regeling. Op 20 oktober 1988 wordt dit voorstel aangenomen door de Tweede Kamer en is de Procedureregeling Grote Projecten een feit. Op dat moment zijn al vier projecten als zodanig aangewezen.

Herziening van de procedureregeling (1996)
Op 30 mei 1996 doet de Commissie van de Werkwijze een voorstel voor een gewijzigde procedureregeling grote projecten[59]. Aanleiding hiervoor zijn de inmiddels opgedane ervaringen met de regeling (sinds 1985), maar ook het verschijnen van het kabinetsstandpunt over de organisatie van besluiten over grote projecten naar aanleiding van een rapport van de WRR[60]. Naast enkele wijzigingen en aanvullingen van de regeling, wordt ook een uitvoerige toelichting op de regeling gepresenteerd[61]. Voor Kamer en kabinet wordt zodoende nog duidelijker hoe de regeling bedoeld is en toegepast zou moeten worden.

Enkele relevante passages en aanpassingen uit de wijziging in 1996 zijn:
- de procedureregeling wordt verankerd in het reglement van orde van de Tweede Kamer;

[55] TK 1984–1985, 18 963, nr. 5.
[56] TK 1987–1988, 18 963, nr. 6.
[57] TK 1987–1988, 18 963, nr. 7.
[58] TK 1987–1988, 18 963, nr. 8.
[59] TK 1995–1996, 24 752, nr. 1.
[60] In september 1994 biedt de WRR het rapport «Besluiten over grote projecten» aan; het definitieve kabinetsstandpunt over dit rapport verschijnt op 17 april 1996 (TK 1995–1996, 24 690, nr. 1). Voor de Procedureregeling Grote Projecten is relevant dat het kabinet de aanbeveling overneemt om bij de besluitvorming over een groot project van nationaal belang voortaan vier fasen te onderscheiden: de aanvangsbeslissing, de projectbeslissing, de PKB, het uitvoeringsbesluit.
[61] TK 1995–1996, 24 752, nr. 3.

- herbevestiging van het uitgangspunt dat de aanwijzing van groot project geen automatisme is maar een politieke afweging;
- toepassing van de grote-projectenprocedure is vanwege de signaalwerking uitdrukkelijk een afwijking van de reguliere controleprocedures;
- de begrenzing van de groot-project-status kan nooit verder reiken dan de ministeriële verantwoordelijkheid;
- expliciet wordt de mogelijkheid geboden dat de aanwijzing tot groot project in een zo vroeg mogelijk stadium van de beleidsvorming plaatsvindt, bijvoorbeeld de aanvangsbeslissing bij grote infrastructurele projecten;
- «bij (dreigende) kostenoverschrijdingen moet een tussentijdse rapportage worden uitgebracht, met inbegrip van voorstellen voor vermijding dan wel beperking van overschrijdingen en de eventuele budgettaire inpassing ervan (bijlage B; punt 2).

14.4 Rapportages over het functioneren van de regeling (1996–2002)

Inleiding
Een ander nieuw punt bij de wijziging van de regeling in 1996, betreft het monitoren en evalueren van de regeling. In de toelichting van de regeling is namelijk opgenomen dat de Commissie voor de Rijksuitgaven rapportages zal uitbrengen over de aangewezen grote projecten en de wijze waarop de regeling wordt uitgevoerd.
Op grond hiervan rapporteert de Commissie van de Rijksuitgaven aan de Tweede Kamer over de Procedureregeling Grote Projecten op:
– 14 januari 1999 over de periode 1996 en 1997 (TK 1999–2000, 26 399, nr. 1);
– 18 september 2000 over de periode januari 1998 tot juli 2000 (TK 1999–2000, 26 399, nr. 2);
– November 2004 over de periode juli 2000 tot juli 2004[62].
In de volgende subparagrafen wordt van deze rapportages een puntsgewijze opsomming gegeven van enkele relevante passages.

Eerste rapportage (1996–1997)
- *«Sinds de regeling in 1995 tot stand kwam, zijn 20 projecten door de Kamer aangewezen als groot project.»* (p. 2)
- *«Rapportages komen (veel te) laat uit, bevatten niet alle relevante informatie of gaan slechts oppervlakkig in op onderwerpen.»* (p. 4)
- *«Met de aanwijzing van de reorganisatie van de politie in 1990 kreeg de regeling voor het eerst de reikwijdte die de opstellers ervan beoogden; sinds 1995 wordt de regeling frequent gebruikt voor andere dan infrastructurele projecten.»* (p. 3)
- In de praktijk is vaak niet helder wanneer de voorbereidingsfase afloopt en de uitvoeringsfase begint; in sommige projecten is zelfs sprake van in elkaar overlopende of elkaar overlappende fasen. *«Dit roept de vraag op of het onderscheid dat in de procedureregeling gemaakt wordt tussen de verschillende fasen gerechtvaardigd en praktisch hanteerbaar is.»* (p. 5).
- Aanwijzen als «groot project» door de Tweede Kamer van projecten waarvan de financiering nog niet rond is, heeft geleid tot discussie over de vraag in hoeverre de status van groot project in de samenleving en bij de regering de schijn wekt dat de Tweede Kamer zich committeert aan (financiering van) het totale project. (p. 5)
- Daarnaast is ook discussie geweest over de vraagstukken: (1) of er een kritische grens bestaat voor het aantal grote projecten: risico van

[62] Deze rapportage is in november 2004 aan de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten beschikbaar gesteld; op dat moment was de rapportage nog niet gepubliceerd en dus ook niet als kamerstuk beschikbaar.

«grote projectenmoeheid» en (2) risico van uithollingseffect; »als alles een groot project heet, dan stelt een groot project weinig voor» (p. 5/6)
- *«Alle drie effecten, committering, moeheid en uitholling zijn onbedoeld én ongewenst. Bij de laatstgenoemde twee effecten zal vooral een serieuze controle door de Kamer zelf daartoe bijdragen»* (N.B. bedoeld is: «bijdragen aan het vermijden van deze effecten»)

Tweede rapportage (1998–juli 2000)
- *«De regeling kent geen aparte voorschriften voor beëindiging van de groot project status.»* (p. 2)
- In deze rapportageperiode zijn door de Tweede Kamer ook projecten als groot project aangewezen waarbij de nadruk niet zozeer op het financieel belang als wel op de complexiteit ligt. Gedacht kan worden aan: Modernisering rechterlijke organisatie, het SUWI-traject, Modernisering van de AWBZ. *«Uit de diversiteit kan worden afgeleid dat het belang van de regeling niet alleen is gelegen in controle op uitgaven, maar ook in de mogelijkheid het parlementair toezicht op complexe operaties met een groot maatschappelijk belang te intensiveren.»*
- *«Een probleem waar grote projecten in de fase van voorbereiding mee kunnen worden geconfronteerd is de mogelijke interferentie van andere procedurele verplichtingen. Te wijzen valt op de PKB-procedure, de Tracéwet, het Defensie-materieelkeuzeproces.»* (p. 4)
- Er is een grote variatie in actualiteit van de voortgangsrapportages. Als extremen op dit punt in deze rapportageperiode worden genoemd: een voortgangsrapportage met gegevens van 6 dagen oud versus een voortgangsrapportage die 13,7 maanden (!) na de peildatum verscheen.
- Bij de voortgangsrapportages zou tenminste eenmaal per jaar een accountantsrapport moeten worden bijgevoegd. (p. 7)
- Gezien de ontwikkelingen met betrekking tot de nota «Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording» (VBTB) is het van toenemend belang dat in voortgangsrapportages wordt ingegaan op enerzijds de inzet van middelen en de voortgang van het project en anderzijds de relatie tot de beleidsinhoudelijke doelstellingen (p. 6). Eén van de conclusies uit de jaarrapportage luidt dan ook: *«Slechts weinig wordt de informatie uit de voortgangsrapportages gerelateerd aan de oorspronkelijke doelstelling»* (p. 11).
- Voorgesteld wordt een artikel aan de procedureregeling toe te voegen met bepalingen omtrent de formele beëindiging van een groot project. Belangrijk element daarbij is het door de verantwoordelijk bewindspersoon laten opstellen van een eindevaluatie. In een aan de regeling toe te voegen bijlage C staan praktische aanwijzingen voor zo'n eindevaluatie.

Derde rapportage (juli 2000–juli 2004)
- *Tijdens deze verslagperiode heeft de regeling beter gefunctioneerd dan in de voorgaande verslagperiode.* (p. 8)
- *De actualiteit van voortgangsrapportages is verbeterd en de rapportages zijn vaker voorzien van een accountantsrapport.* (p. 8)
- *Voortdurende problemen zijn bijvoorbeeld nog de onduidelijkheden in de huidige regeling, zoals over de accountantscontrole op niet-financiële informatie, en de administratieve lastendruk van de procedureregeling in combinatie met andere informatievoorschriften waar ministeries mee te maken hebben.* (p. 8)

De Commissie voor de Rijksuitgaven trekt in deze rapportage vijf conclusies (p. 9):

1. *Per groot project moeten heldere informatieafspraken worden gemaakt*
2. *De voortgangsinformatie moet in de Kamerbehandeling op kwaliteit worden beoordeeld*
3. *Bij de beoordeling van de kwaliteit van de voortgangsinformatie is accountantscontrole essentieel*
4. *Voortgangsrapportages dienen alleen relevante informatie te bevatten*
5. *De groot-projectstatus moet slechts gecontinueerd blijven zolang dat zinvol is*

Brief van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat (bijlage bij tweede jaarrapportage)
Op 18 mei 2000 stuurt de voorzitter van de vaste Commissie voor Verkeer en Waterstaat een brief aan de voorzitter van de Commissie voor de Rijksuitgaven waarin suggesties gedaan worden voor mogelijke verbetering van de Procedureregeling Grote Projecten[63]. De Commissie voor Verkeer en Waterstaat signaleert de volgende drie knelpunten en geeft daarbij mogelijke verbeteringen in overweging:

1. Aandacht voor inhoudelijke doelstellingen project
knelpunt: «De mate waarin uitvoering van het project de realisering van inhoudelijke doelstellingen achter het project naderbij brengt, komt niet of nauwelijks aan de orde.»
suggestie: «Overwogen kan worden in de procedureregeling meer aandacht te geven aan de mate waarin de inhoudelijke doelstellingen van het project worden gerealiseerd. Daartoe zou na de realisatie van het project de status van groot project met enkele jaren verlengd kunnen worden, waarbinnen periodiek een beleidseffectmeting en een evaluatie van te realiseren doelen gehouden kan worden.»

2. Samenloop met andere procedures
knelpunt: «Vroegtijdige aanwijzing levert echter specifieke problemen op, bijvoorbeeld als gevolg van interferentie met de formele plan- en besluitvormingsprocedures.»
suggestie: «Overwogen kan worden in de komende Jaarrapportage specifiek aandacht te besteden aan de ervaringen met de vroegtijdige aanwijzing van grote projecten in het stadium van planvorming.»

3. Verantwoordelijkheid van de Staat voor het groot project
knelpunt: De procedureregeling gaat uit van de klassieke rolopvatting van de Staat als opdrachtgever. *«Dit criterium, en mogelijk ook de voortgangsbewaking van de grote projecten, zal naar verwachting steeds meer problemen ondervinden als gevolg van toenemende betrokkenheid bij grote projecten van hetzij bestuurlijke partners (in het kader van decentralisatie en bestuurlijke samenwerking), hetzij private partijen (in het kader van PPS of innovatief aanbesteden).»*
suggestie: «Overwogen kan worden in de procedureregeling bijzondere aandacht te besteden aan de mogelijke gevolgen van onder meer PPS-constructies, innovatieve aanbestedingsvormen en een toenemende rol van decentrale overheden voor de verantwoordelijkheid van de Staat en de informatievoorziening aan de Kamer.»

[63] TK 1999–2000, 26 399, nr. 2, bijlage 2 (p. 14–15).

14.5 Wijziging van de regeling in 2002

Inleiding

Op 6 maart 2002 doet de Commissie voor de Rijksuitgaven per brief een voorstel aan de Tweede Kamer om de Procedureregeling Grote Projecten (en de daarbij behorende bijlagen en toelichting) op enkele punten te wijzigen[64]. Op 9 april 2002 worden de voorstellen ongewijzigd aangenomen door de Tweede Kamer. De wijzigingen die worden voorgesteld zijn voor het merendeel de uitwerking van de voorstellen die reeds in de 2e jaarrapportage door de Commissie voor de Rijksuitgaven en door de Commissie voor Verkeer en Waterstaat zijn gedaan, hoewel de voorstellen van laatstgenoemde commissie niet in alle gevallen, of soms wat impliciet, in de aangepaste regeling zijn verwerkt.

Belangrijkste aanpassingen van de procedureregeling in 2002

- Toevoeging van artikel 7 met bepalingen over het afronden van een groot project, waaronder het opstellen van een eindevaluatie. Aan de regeling wordt een nieuwe bijlage C toegevoegd met aanwijzingen voor de eindevaluatie.
- In bijlage B wordt (onder andere) toegevoegd aan punt 1: *«Zoveel mogelijk, maar minimaal één maal per jaar wordt aangegeven in welke mate de gerealiseerde planning en uitgaven hebben bijgedragen aan de oorspronkelijke doelstelling van het project.»*
- Indien een project van voorbereidingsfase overgaat in de uitvoeringsfase, besluit de commissie of zij de groot-projectstatus wil voortzetten.
- Wat betreft de afspraken over informatievoorziening die gemaakt worden tussen commissie en minister, wordt toegevoegd dat:
  - de commissie nieuwe informatieafspraken kan maken, indien een project overgaat van voorbereidingsfase naar uitvoeringsfase;
  - de commissie ook afspraken maakt over de frequentie van te ontvangen accountantsrapporten;
  - indien er derden betrokken zijn bij het project, dienen afspraken gemaakt te worden over de verantwoordelijkheidsheidsverdeling tussen minister en de derden en de informatie van derden.
- Over de duur van de «groot project» status worden ook afspraken gemaakt.

Daarnaast worden enkele bepalingen toegevoegd aan de procedureregeling die vooral van toepassing zijn op infrastructurele grote projecten. Het gaat hier om het implementeren van concrete aanbevelingen die de Algemene Rekenkamer heeft gedaan in haar onderzoeksrapport van 1 november 2001, getiteld «Aanleg Betuweroute, projectbeheersing en financiering»[65]. In de procedureregeling wordt aan bijlage B nu ook toegevoegd:

1. *«Indien bij een groot project sprake is van aanbesteding, dient in de voortgangsrapportage te worden vermeld wat de som van de aanbestedingsresultaten is.»*
2. *«Indien in de projectbegroting een post «onvoorzien» is opgenomen, dient in de voortgangsrapportage te worden aangegeven in hoeverre die is benut.»*
3. *«Indien sprake is van een verschil tussen het beschikbare budget en de actuele raming, dient de omvang van dit verschil te worden weergegeven, alsmede een verklaring voor het verschil.»*

[64] TK 2001–2002, 28 247, nr. 1.
[65] TK 2001–2002, 28 070, nr. 1; p 8.

Reactie van de minister van Verkeer en Waterstaat
Nadat de Kamer deze wijzigingen heeft aangenomen, reageert minister R. de Boer (Verkeer en Waterstaat) op 3 oktober 2002 per brief op de aangepaste procedureregeling[66]. In het bijzonder gaat hij in op het feit dat de Tweede Kamer nu verlangt om inzicht te krijgen in de benutting van de post «onvoorzien» en informatie wenst over de financiële afdekking van relevante risico's. De minister stelt geen bezwaar te hebben tegen het verstrekken van deze aanvullende, financiële informatie, maar tekent daarbij aan: *«Ik wil er echter op wijzen dat het zonder meer in de openbaarheid brengen van de gevraagde informatie de financiële belangen van de Staat (waaronder de onderhandelingspositie) mijns inziens behoorlijke schade kan toebrengen».*
De minister stelt derhalve voor om de tot dan toe gebruikelijke wijze van rapporteren te continueren en, indien daar aanleiding toe is, de commissie over zaken die de financiële belangen van de Staat kunnen schaden, mondeling in een besloten (deel van een) algemeen overleg te informeren.

Over het vraagstuk in hoeverre het gewenst is dat de Tweede Kamer vertrouwelijk wordt geïnformeerd, wordt nadien bij verschillende gelegenheden gediscussieerd tussen Kamer en minister. Op dit punt wordt evenwel geen eenduidige lijn (formeel) vastgesteld. Wat betreft de drie nieuwe bepalingen uit de in 2002 gewijzigde procedureregeling, is ten aanzien van de grote projecten HSL-Zuid en Betuweroute de actuele stand van zaken:

1. Post onvoorzien
Ondanks de ogenschijnlijk defensieve houding op dit punt uit deze brief van de minister van 3 oktober 2002, wordt inmiddels in de voortgangsrapportages over Betuweroute en HSL-Zuid gerapporteerd over de uitputting van de post onvoorzien.

2. Saldo aanbestedingsresultaten
In de voortgangsrapportages wordt in het financieel overzicht inmiddels expliciet onderscheid gemaakt in scopewijzigingen, loon-/prijsstijgingen en mee- en tegenvallers. In deze laatste categorie wordt bij het groot project Betuweroute géén aanbestedingssaldo opgenomen; bij het groot project HSL-Zuid wordt daarentegen in de categorie mee-/tegenvallers melding gemaakt van twee aanbestedingssaldi, te weten «aanbestedingsresultaat civiele onderbouw» en «aanbestedingsresultaat boortunnel».

3. Spanning tussen beschikbaar budget en feitelijke projectraming
In de voortgangsrapporten is lange tijd niet expliciet of systematisch aandacht besteed aan het verschil tussen het beschikbare, door de Tweede Kamer geautoriseerde budget enerzijds en de actuele projectraming (wat uiteindelijk echt nodig zal zijn) anderzijds. Dit wordt bemoeilijkt door het feit dat het bedrag dat uiteindelijk nodig zal zijn in grote mate afhankelijk is van de mate waarin diverse geïdentificeerde risico's zich al dan niet zullen manifesteren.

Wel is op dit punt een kentering zichtbaar. Bij de behandeling van de begroting 2004 is de motie Hermans ingediend (29 200 XII, nr. 42), waarin geconstateerd wordt dat in de voortgangsrapportage over de Betuweroute en HSL-Zuid geen kwantitatieve informatie is opgenomen over de verschillende financiële risico's van deze projecten, hoewel de Procedureregeling Grote Projecten, dit wel voorschrijft. De motie verzoekt: *«de regering om in de voortgangsrapportages Betuweroute en HSL-Zuid op te*

[66] TK 2002–2003, 28 247, nr. 2.

nemen de omvang van het verschil tussen het beschikbare budget en de actuele raming en de daarbij behorende verklaring van het verschil». De minister zegde toe de informatievoorziening over HSL-Zuid en Betuweroute te zullen verbeteren en de motie kon worden ingetrokken (Handelingen 21–1343). De in december 2003 door de Tweede Kamer ontvangen 13e voortgangsrapportage HSL-Zuid en 14e voortgangsrapportage Betuweroute bevatten voor het eerst kwantitatieve informatie over de nog resterende risico's. Vanaf het 14e voortgangsrapport wordt voor het project HSL-Zuid inzicht gegeven in het geprognosticeerde budget, rekening houdend met de op dat moment bekende risico's en de inschatting ervan.

14.6 Rapport van de Algemene Rekenkamer over «Informatie-voorziening grote projecten»

Opzet van het Rekenkamerrapport over informatievoorziening grote projecten

Op 29 oktober 2002 publiceert de Algemene Rekenkamer het rapport «Informatievoorziening grote projecten»[67]. Dit rapport is zeer kritisch over zowel de wijze waarop de departementen hun informatievoorziening over grote projecten hebben georganiseerd, als over de kwaliteit van de informatie die de Tweede Kamer in dit kader ontvangt.

De Algemene Rekenkamer heeft in dit onderzoek 20 lopende grote projecten onderzocht. Op basis van de Procedureregeling zou de informatie over grote projecten aan 30 eisen (toetspunten) moeten voldoen. Voor slechts 22% van deze toetspunten blijken ministeries intern de informatievoorziening goed geregeld te hebben. Dit is overigens geen eis uit de Procedureregeling Grote Projecten, maar het lijkt wel een noodzakelijke basisvoorwaarde voor een adequate informatievoorziening. Van deze 22% van de informatie, waarvoor de organisatorische waarborgen weliswaar goed zijn, bleek vervolgens ongeveer eenderde van de door de Tweede Kamer gevraagde informatie niet aanwezig. Met andere woorden: op papier is dit procedureel wel geregeld binnen het departement, maar niettemin komt de informatie niet boven water. Van de informatie die uiteindelijk wel de Tweede Kamer bereikt, is naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer slechts 39% inhoudelijk van voldoende kwaliteit.
Samengevat: van de 22% van informatie die in het kader van de Procedureregeling Grote Projecten door de Algemene Rekenkamer onderzocht is (omdat daarvoor in ieder geval organisatorische waarborgen waren), wordt maar 65% aan de Kamer gestuurd en daarvan is slechts 39% inhoudelijk van voldoende kwaliteit.

Conclusies en aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer

De conclusies van de Rekenkamer luiden (letterlijke weergave van pagina 23 van het rapport):

a. Grote gebreken in organisatie informatievoorziening
«De organisatie van de informatievoorziening rondom grote projecten vertoont rijksbreed bezien grote gebreken. Voor bijna de helft van de aspecten waarover de Tweede Kamer geïnformeerd wenst te worden zijn onvoldoende voorzieningen getroffen. Ministeries blijken derhalve onvoldoende toegerust om tegemoet te komen aan de specifieke informatievraag van de Tweede Kamer. Hierdoor bestaat het risico dat de Tweede Kamer informatie niet krijgt of informatie van onvoldoende kwaliteit krijgt. Wel ziet de Algemene Rekenkamer dat de ministeries de

[67] TK 2002–2003, 28 645, nrs. 1–2.

organisatie van de informatievoorziening de afgelopen jaren hebben verbeterd.»

b. Uitvoering controletaak departementale accountantsdiensten onvoldoende
«De Algemene Rekenkamer concludeert dat rijksbreed bezien departementale accountantsdiensten hun controletaak uit de Procedureregeling onvoldoende uitvoeren. Er ontbreekt voor de voorbereidingsfase van projecten in de meeste gevallen een specifiek controleprogramma en de in de Procedureregeling voorgeschreven oordelen, zoals over de kwaliteit van de projectorganisatie, worden vaak niet gegeven.»

c. Enkele goede voorbeelden
«Ondanks de rijksbrede gebreken in de organisatie van de informatievoorziening heeft de Algemene Rekenkamer een aantal goede voorbeelden aangetroffen die in andere projecten nagevolgd kunnen worden.»

d. Procedureregeling op onderdelen onduidelijk en onvolledig
«De Procedureregeling zelf is niet op alle onderdelen duidelijk geformuleerd en naar de mening van de Algemene Rekenkamer ontbreken enkele belangrijke onderdelen. Verder worden er niet altijd heldere afspraken gemaakt tussen de Tweede Kamer en de betrokken minister over de concrete informatie die de Tweede Kamer wenst en die de minister kan verstrekken.»

Dit leidt tot de volgende aanbevelingen:
- Ministeries moeten hun organisatie verbeteren aan de hand van goede voorbeelden (de Rekenkamer verwijst hierbij naar de gelijktijdig met dit rapport aan de ministers verstrekte handreiking met goede voorbeelden).
- Gezorgd moet worden voor structureel toezicht op informatievoorziening (bij voorkeur door de directie Financieel Economische Zaken (FEZ) van het ministerie).
- Aanpassing en verduidelijking van de Procedureregeling Grote Projecten is gewenst (de Algemene Rekenkamer heeft in een bijlage opgesomd welke bepalingen in de huidige regeling onduidelijk zijn).
- Er moeten goede afspraken gemaakt worden bij nieuwe grote projecten over de informatievoorziening.
- Er zou een specifiek programma voor accountantscontrole op grote projecten opgesteld moeten worden.

Infrastructuurprojecten in het Rekenkamerrapport
In het onderzoek van de Rekenkamer zijn acht (infrastructuur)projecten van V&W betrokken: PKB Schiphol, Betuweroute, HSL-Zuid, HSL-Oost, Deltaplan Grote Rivieren, Project Mainportontwikkeling Rotterdam (PMR), Westerscheldetunnel en Rekening Rijden. In het rapport komt Verkeer en Waterstaat er relatief goed uit, althans als gekeken wordt naar de actuele stand van zaken. De Algemene Rekenkamer constateert (op p. 17): *«Zo zijn bij het directoraat-generaal Rijkswaterstaat van het ministerie van V&W gedurende 2000 en 2001 goede regelingen geïntroduceerd voor het beheer van projecten en de voortgangsrapportages erover.»*
Echter, van vrijwel al deze projecten worden concrete gebreken in de informatie aan de Tweede Kamer gevonden (en opgesomd in bijlage 5 van het rapport).

Uit bijlage 4 blijkt dat juist de grote projecten HSL-Zuid en Betuweroute bijzonder slecht scoren in de door de Algemene Rekenkamer uitgevoerde

toetsing van de organisatie van de informatievoorziening. Van de voor de Betuweroute 28 relevante toetspunten is de informatievoorziening (organisatorisch gezien) op 6 punten goed geregeld, op 6 punten voldoende geregeld en op 26 punten onvoldoende geregeld. Voor de HSL-Zuid zijn 12 toetspunten relevant, met als score: 3 punten goed, 1 punt voldoende, 8 punten onvoldoende.

De minister van Verkeer en Waterstaat geeft in zijn reactie aan dat er nu veelal met andere ogen gekeken wordt naar projecten die jaren geleden zijn gestart. *«Hierdoor wordt met een toetsingskader van heden gekeken naar het verleden om daar vervolgens een oordeel aan te ontlenen»* (p. 34).

Tot slot is ook een punt uit de bestuurlijke reactie van de minister van Financiën op dit rapport vermeldenswaardig. De minister van Financiën stelt (op p. 28 van het rapport): *«Maar aangezien de Procedureregeling is uitgevaardigd door de Tweede Kamer, had in dit onderzoek naar zijn mening ook wat meer aandacht kunnen worden besteed aan de wijze waarop de Tweede Kamer zelf met de opzet en de uitvoering van de procedureregeling is omgegaan.»*

Algemeen Overleg over het Rekenkamerrapport
Op 11 december 2002 vindt een Algemeen Overleg plaats over de Procedureregeling Grote Projecten en het Rekenkamerrapport daarover. Relevante punten uit dit overleg zijn[68]:

- enkele kamerleden en bewindslieden benadrukken nogmaals het belang dat bij het aanwijzen van een groot project zo helder mogelijke afspraken gemaakt worden over de informatievoorziening. Gesuggereerd wordt onder meer om standaard bij aanvang van een groot project een «start-AO» te houden waarin de Tweede Kamer laat weten welke informatie zij precies wenst;
- diverse kamerleden hechten aan informatie over risico's en inzicht in de post onvoorzien;
- een kamerlid wenst op de hoogte gehouden te worden van de stand van zaken bij aanbestedingen;
- diverse kamerleden vragen aandacht voor regelmatige accountantsrapporten, die bij voorkeur gelijktijdig met voortgangsrapportages verschijnen en ook ingaan op de kwaliteit van niet-financiële informatie;
- een kamerlid vraagt aandacht voor het vraagstuk van het budgetrecht van de Kamer bij PPS-projecten;
- van de zijde van het kabinet wordt gesteld dat voorkomen moet worden dat verschillende bestaande regels voor informatievoorziening elkaar overlappen of tot onnodige bureaucratisering leiden.

Met betrekking tot dit laatste punt zegt de minister van Financiën de Kamer toe een overzicht op te stellen van regelingen voor informatievoorziening (zie hierna).

Overzicht regelingen voor informatievoorziening
Op 6 juni 2003 stuurt de minister van Financiën het toegezegde overzicht aan de Tweede Kamer[69]. Uit de inventarisatie van de minister zijn de volgende regelingen op het gebied van informatievoorziening naar voren gekomen:

- GPR (Grote Projecten Regeling, c.q. Procedureregeling Grote Projecten)
- OEEI (Onderzoeksprogramma Economische Effecten Infrastructuur)

[68] TK 2002–2003, 28 645, nr. 5.
[69] TK 2002–2003, 28 645, nr. 6.

- MER (Milieu Effectrapportage)
- PKB/Tracéwet (Planologisch Kernbeslissing)
- VBTB (Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording)
- RPE (Regeling Prestatiegegevens en Evaluatie Rijksoverheid).

De volgende typologie wordt door de minister gemaakt:

Motief informatievoorziening	Voorbereidingsfase		Uitvoeringsfase	
	gedetail-leerd	hoofdlijnen	gedetail-leerd	hoofdlijnen
Besluitvorming (eenmalig)	OEEI, MER, PKB	RPE		RPE
Besluitvorming (frequent)	GPR	VBTB	GPR	VBTB
Monitoring	GPR	VBTB, RPE	GPR	VBTB, RPR

De minister concludeert overigens dat er géén sprake is van overlap tussen de verschillende regelingen; elke regeling heeft eigen doelen. Wel toont het overzicht aan dat bij het voldoen aan de informatie-eisen in het kader van de Procedureregeling Grote Projecten op intelligente wijze gebruik gemaakt kan worden van de andere regelingen.

14.7 Contested information

Inleiding
Uit het voorgaande komt één thema dominant naar voren: informatie en informatievoorziening zijn cruciaal voor goede besluitvorming. Of het nu gaat om de technische aspecten van implementatie, kosten- en baten-analyses, ramingen, of berekeningen van de omvang van de private bijdrage, besluitvorming over grote infrastructuur blijkt zeer informatie-gevoelig te zijn en zonder goede informatie kan geen goede besluit-vorming plaats vinden.
Tegelijk blijkt dat vaak sprake is van een groot informatietekort. Falende besluitvorming wordt deels verklaard door dit tekort en de remedie lijkt hiermee voor de hand te liggen: meer, betere en meer tijdige informatie-voorziening zal bijdragen aan betere besluitvorming.
Nu zal geen redelijk mens de laatste aanbeveling bestrijden. Tegelijk kan hiertegen worden ingebracht dat ze te eenvoudig is. Op het moment van besluitvorming is veel cruciale informatie «contested» van karakter: ze is omstreden, aanvechtbaar, niet volledig objectief en kan hierdoor slechts in beperkte mate – of soms in het geheel niet – richtinggevend zijn voor de besluitvorming. In deze paragraaf wordt aangegeven:
– Wat de aard van contested knowlegde is;
– Wat de gevolgen zijn voor de besluitvorming, indien het contested karakter van kennis wordt ontkend;
– Wat een mogelijke manier is om met dit contested karakter van kennis om te gaan.

Wat is contested informatie?
Onderstaand schema geeft aan wanneer sprake is van contested informatie.

	Feiten: objectiveerbaar	Feiten: niet objectiveerbaar
Normatieve afweging: consensus	I	III
Normatieve afweging: dissensus	II	Contested Information IV

Besluitvorming die zich in kwadrant IV bevindt, is besluitvorming waarbij sprake is van contested knowlegde. Dit kan als volgt worden geëxpliciteerd.

Feiten
In de eerste plaats is het bij dit type besluitvorming niet mogelijk om voldoende feitelijke informatie te creëren. Feitelijke informatie bestaat niet. Wanneer bijvoorbeeld een inschatting moet worden gemaakt van de economische en ecologische effecten van een infraproject, doen zich tenminste de volgende vier problemen voor:

– *Data.* Data die worden gehanteerd bij berekeningen zijn altijd aanvechtbaar. Vaak zijn ze eenvoudigweg niet beschikbaar, omdat data over toekomstige ontwikkelingen nu eenmaal niet bestaan. Denk in dit verband bijvoorbeeld aan een berekening van de economische effecten van een spoorlijn. Deze zijn onder andere afhankelijk van het vervoersvolume, de economische groei en de ontwikkeling van concurrerende modaliteiten; de doorlooptijd van de besluitvorming en aanleg neemt velen jaren in beslag. Data die ten aanzien van deze variabelen worden gebruikt, zijn natuurlijk altijd aanvechtbaar.
– *Methoden*. Een volgende vraag is welke methode wordt gehanteerd bij het berekenen van de uitkomsten van een analyse. Stel dat bijvoorbeeld blijkt dat door de aanleg van een spoorlijn de omvang van het vervoer over de weg afneemt en daarmee de CO_2-uitstoot. Mag de totale vermindering van de CO_2-uitstoot worden toegerekend aan de aanleg van de spoorlijn? Of dienen correcties te worden toegepast, omdat deze vermindering deels ook andere verklaringen kent? Dit is een methodische vraag: welke mogelijke effecten van de aanleg van een spoorlijn mogen nog aan de spoorlijn worden toegerekend? Hoe meer functionaliteiten bijeen worden gebracht, des te lastiger deze toerekening wordt. Uiteraard zullen voorstanders van de spoorlijn trachten om het aantal positieve effecten dat zich elders voordoet zoveel mogelijk aan de spoorlijn toe te rekenen, tegenstanders zullen erop wijzen dat deze positieve effecten ook andere verklaringen hebben en dus niet aan de spoorlijn mogen worden toegerekend. Het probleem is dat beide partijen gelijk kunnen hebben.
– *Systeemgrenzen.* De derde vraag betreft de systeemgrenzen: wanneer gekeken wordt naar de effecten van een infrastructurele beslissing, hoe breed wordt het systeem, waarop de berekeningen zich richten, dan gedefinieerd? Het bekende voorbeeld is dat van een veiligheidsstudie naar een luchthaven. Wanneer de systeemgrenzen erg eng worden gedefinieerd (er wordt bezien hoe groot het risico op een ramp is op het terrein van de luchthaven) zal de uitkomst vaak zijn dat de luchthaven veilig is. Stel nu dat de luchthaven in stedelijk gebied ligt en dat de systeemgrenzen breed worden getrokken: bij de berekening van de veiligheid van de luchthaven wordt ook het stedelijke gebied rondom de luchthaven meegenomen. Dit kan leiden tot de uitkomst dat de luchthaven relatief onveilig is. De juiste systeemgrens is moeilijk objectiveerbaar, dus is het goed denkbaar dat voor- en tegenstanders bij uitbreiding van de desbetreffende luchthaven de systeemgrenzen anders zullen trekken.
– *Optimalisaties*. Tenslotte is er het vraagstuk van de optimalisatie. Besluitvorming over grote infrastructuur is vaak ook besluitvorming waarin verschillende opties met elkaar moeten worden vergeleken. Bijvoorbeeld: aanleg van een spoorlijn tegenover beter gebruik van de binnenvaart. Nu is een belangrijke vraag bij dit soort analyses welke mogelijkheden de verschillende modaliteiten hebben voor verdere optimalisatie: welk innovatief potentieel kent de modaliteit, wat zijn

mogelijkheden voor een modaliteit om de economische en ecologische performance nog te verbeteren? Modaliteit A kan op een bepaald moment beter scoren dan modaliteit B, maar indien modaliteit B veel meer verbeterpotentieel kent, kan het toch aantrekkelijk zijn om voor modaliteit B te kiezen. Het probleem laat zich ook hier weer raden: de voorstanders van een bepaalde modaliteit zullen het vermogen tot optimalisatie graag overdrijven, de tegenstanders zullen hier zeer veel kritische kanttekeningen bij plaatsen. Optimalisaties gaan over toekomstige ontwikkelingen, deze zijn niet objectiveerbaar, dus is het moeilijk te bepalen wie gelijk heeft.

Normatieve vraag

Naast deze vraag naar de feiten, doet zich bij contested knowledge ook nog een normatieve vraag voor. Besluitvorming over grote infraprojecten is altijd een zaak van afweging tussen verschillende belangen, en over deze afweging bestaat veelal geen consensus. Toegespitst op het voorbeeld van de economische en ecologische prestatie van een grote infraproject, doen zich – ook bij zogenaamd wetenschappelijke analyses – twee afwegingsvraagstukken voor.

– Een afweging binnen de analyse. Bijvoorbeeld: uit een ecologische analyse kan blijken dat de aanleg van lijninfrastructuur leidt tot minder CO_2-uitstoot, maar tot een groter beslag op bepaalde schaarse bronnen. Dit vergt een afweging: wat is belangrijker, het gegeven dat het project minder CO_2 uitstoot of het gegeven dat het leidt tot meer beslag op schaarse bronnen? Soortgelijke vraagstukken doen zich ook voor bij economische analyse. Uiteraard geldt dat het daarbij niet gaat om een eenvoudige afweging tussen twee componenten, vaak is bij zowel economische als ecologische analyses sprake van een groot aantal componenten die onderling moeten worden afgewogen.
– Een afweging tussen analyses. Hiernaast doet zich het vraagstuk voor dat verschillende typen analyses tot verschillende uitkomsten kunnen leiden. Het is bijvoorbeeld denkbaar dat er drie analyses worden verricht, een economische, een ecologische en een veiligheidsanalyse. Stel nu dat uit deze analyse komt dat de aanleg van een bepaald type infrastructuur een zeer geringe vermindering van de veiligheid betekent, maar een enorme economische en ecologische winst oplevert. De vraag is hoe deze drie met elkaar moeten worden afgewogen. Ook dit is uiteraard geen wetenschappelijke vraag, maar een politieke vraag, waarover langs wetenschappelijke weg niet of nauwelijks consensus is te bereiken.

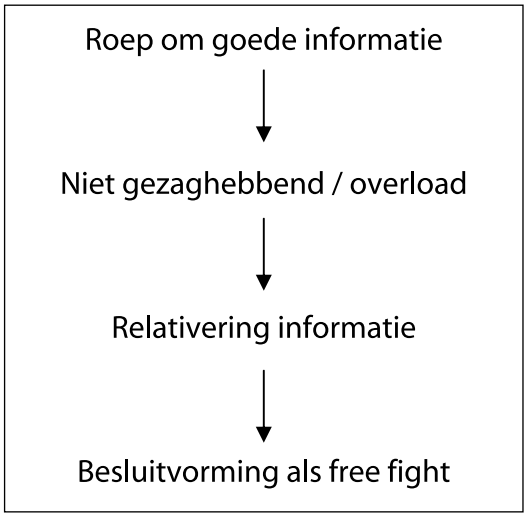
Een eerste conclusie moet hier zijn dat informatie weliswaar cruciaal is voor goede besluitvorming, maar dat geobjectiveerde informatie niet of nauwelijks bestaat: informatie is «contested». Er kan een belangrijke wetmatigheid aan worden toegevoegd. Naarmate de politieke strijd rondom een infraproject toeneemt, zal de hoeveelheid geobjectiveerde informatie afnemen. Immers, naarmate er meer verschillende opvattingen zijn over de wenselijkheid van een infraproject, zijn er ook meer prikkels voor de betrokken partijen om analyses die worden verricht zeer kritisch te beschouwen. Een partij die fel gekant is tegen aanleg van een infraproject zal iedere analyse die verschijnt fileren en nagaan welke data zijn gehanteerd, welke systeemgrenzen zijn gehanteerd, hoe is omgegaan met het vraagstuk van optimalisatie, welke methoden zijn gebruikt, en hoe de afweging tot stand is gekomen. Het punt is nu dat een dergelijke partij altijd voldoende munitie zal vinden om het gezag van de analyse ter discussie te stellen.

Contested informatie en besluitvorming
Stel nu dat bij grote infrastructuurprojecten een eenvoudig paradigma wordt gehanteerd: goede en tijdige informatievoorziening zal leiden tot goede besluitvorming. Het contested karakter van informatie duidt er op dat een dergelijke aanbeveling onvoldoende is. Goede en eenduidige informatie is immer veelal niet beschikbaar. Wanneer er desondanks te sterk wordt ingezet op de eis van goede en tijdige informatievoorziening, zijn de volgende effecten hiervan te verwachten.

– In de eerste plaats zal dit leiden tot informatie die naar haar aard zacht is, niet gezaghebbend en onvoldoende richtinggevend voor de besluitvorming. Een dergelijke constatering kan ertoe leiden dat er een roep ontstaat om nog meer informatie, opdat het geheel aan informatie niet langer zacht, wel gezaghebbend etc. is. Het resultaat zal zijn: een enorme informatie-overload. Stapels rapporten die uiteindelijk nog steeds niet leiden tot goede informatie en in het slechtste geval een roep creëren om weer meer informatie.
– In de tweede plaats het gegeven dat veel informatie niet gezaghebbend is, of dat sprake is van onderlinge strijdigheid, zal ertoe leiden dat iedere partij haar eigen rapporten en feiten gaat verzamelen. Het kan ertoe leiden dat een scholenstrijd ontstaat tussen verschillende instituten of wetenschappers. Het eind van dit alles zal zijn dat een ieder, gegeven de eigen opvattingen (politieke besluitvormers) of gegeven de eigen voorkeur voor bepaalde modellen en data (wetenschappers), zijn eigen feiten construeert. De roep om meer en goede informatie leidt zo niet tot objectivering en depolitisering, maar politiseert de besluitvorming juist. Een ieder heeft zijn eigen feiten en causaliteiten en zijn eigen gelijk.
– Wanneer deze laatste situatie zich voordoet en door de partijen in de besluitvorming wordt herkend, kan dit tot een vergaande relativering leiden van het belang van informatie. Een slecht onderzoek dat op het juiste moment voor de desbetreffende partij de juiste conclusies formuleert, kan een grotere impact hebben dan een goed onderzoek dat op het verkeerde moment onwelgevallige conclusies definieert. Anders geformuleerd, politieke opportuniteit wint het van goede informatievoorziening. Het gegeven dat informatie contested is, heeft dan tot een te vergaande relativering van informatie geleid.

Treedt de laatste situatie in, dan bestaat de kans dat de besluitvorming over grote projecten een *free fight* wordt: een totale relativering van informatie, en slechts nog een botsing van opvattingen.

Hoe om te gaan met het contested karakter van informatie?
Uit het voorgaande komt een dilemma naar voren. Enerzijds is informatie vaak contested en zal ze dus zelden het gezag hebben dat er wellicht van wordt verwacht. Anderzijds kan dit gegeven, zeker na verloop van tijd, tot een vergaande relativering leiden, waarbij besluitvormers niet meer open staan voor die delen van de informatie die wel hard zijn of zeer waarschijnlijk. Ook dit is een ongewenste situatie. De vraag is nu: hoe hiermee om te gaan? Hoe de informatieverzorging en informatievoorziening zo te organiseren dat aan dit dilemma wordt ontkomen?



– Erken dat veel informatie contested is.
– Erken dat desondanks bepaalde informatie harder, beter objectiveerbaar en meer gezaghebbend is dan andere.
– Erken dat er meer kans is op de genoemde *free fight,* indien min of meer willekeurig geselecteerde onderzoeksbureaus, op min of meer willekeurige momenten, inhoudelijke analyses verrichten op grond van zelf gekozen data, systeemgrenzen, methoden, en optimalisaties, waarbij de bureaus ook hun eigen weging toepassen.

In plaats hiervan is het belangrijk dat
– Er regie is bij opdrachtverlening: niet op willekeurige momenten aan willekeurige bureaus, maar een zekere afstemming.
– Er sprake is van systematische interactie tussen/confrontatie van verschillende analisten. Een analist of wetenschapper die een bepaalde dataset hanteert of kiest voor bepaalde systeemgrenzen, moet idealiter door andere worden bevraagd:
  • waarom deze data, waarom deze systeemgrenzen?
  • hoe gevoelig is de uitkomst van de analyse voor de keuze van de data en de systeemgrenzen?
  • wat gebeurt er als er een andere dataset wordt gehanteerd?
  • wat is de opinie van de wetenschappelijke gemeenschap over de gehanteerde data en systeemgrenzen?
  • Et cetera
– De gedachte is dat een dergelijke interactie tussen/confrontatie van wetenschappers zal leiden tot meer gezaghebbende informatie. Het track record en de onafhankelijkheid van de hierbij betrokken consultants, adviesbureaus, onderzoeksbureaus en academische wetenschappers spelen hierbij een belangrijke rol.

Dit betekent, dat er expliciete aandacht zal moeten zijn voor het *proces* van informatievergaring en informatievoorziening. Het is goed denkbaar dat de Tweede Kamer op enig moment in het besluitvormingstraject de minister vraagt om aan te geven volgens welke processen en welke procedure die informatievergaring en -voorziening plaats zal vinden. Aandachtspunten hierbij kunnen zijn:

– welke analisten worden bij onderzoeken betrokken? Hoe onafhankelijk en gezaghebbend zijn deze analisten?
– hoe wordt het proces van interactie tussen analisten vormgegeven (peer review, gevoeligheidsanalyses, etc.)?
– welke rol hebben maatschappelijke stakeholders?
– hoe maakt de rapportage duidelijk wat harde en minder harde uitkomsten zijn?

De Tweede Kamer kan vervolgens aangeven in welk format er gerapporteerd moet worden, waarbij een belangrijke eis kan zijn dat moet worden aangegeven wat harde en wat zachte informatie is.

Wanneer er een gemeenschappelijke erkenning is dat bepaalde informatie zacht is, kan de discussie zich verplaatsen. Ze gaat niet langer over het waarheidsgehalte van de bevindingen van het onderzoek, maar over de vraag wat mogelijkheden zijn om met de onzekerheden om te gaan.

– Stel dat er een onderzoek is naar het rendement van een infraproject en dat wordt erkend dat hierover moeilijk harde uitspraken zijn te doen. Een volgende stap kan dan zijn, dat wordt nagegaan hoe zo veel mogelijk zekerheid over rendement kan worden verkregen, bijvoorbeeld door aanvullend overheidsbeleid, flankerende maatregelen, het opdelen van het project , etc. Dit lijkt vruchtbaarder dan het eindeloos blijven zoeken naar «superieure» informatie.

14.8 Literatuur

Algemene Rekenkamer (2002), Informatievoorziening grote projecten, TK 2002–2003, 28 645 nrs. 1–2, Den Haag (Sdu Uitgevers).

Controle Grote Projecten (1985), TK 1984–1985, 18 963, nr. 1, Den Haag (Staatsuitgeverij).

Goemans, T. & H. N. J. Smits (1984), Kostenbeheersing van een mega-project: de Oosterscheldewerken, ESB, 69, 24 oktober: 988–996.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1994), Besluiten over grote projecten, Den Haag (Sdu Uitgevers).

Bijlage 14.1

Overzicht grote projecten sinds 1985

Departement	Naam groot project	Aanwijzingsdatum als groot project
V&W	Willemspoortunnel	12-dec-86
DEF	Aanschaf helicopters	12-dec-86
V&W	Stormvloedkering Nieuwe Waterweg	17-dec-87
V&W	Bereikbaarheidsplan Randstad (Rekening Rijden)	28-apr-88
V&W	Tunnel onder de Noord	24-jun-88
V&W	Wijkertunnel	3-nov-89
BiZa	Reorganisatie Politie	25-jun-90
DEF	Luchtmobiele brigade	27-jun-91
V&W	Betuweroute	2-jun-93
V&W	Deltaplan grote rivieren	2-mei-95
V&W	PKB-Schiphol	2-mei-95
VROM	Balansverkorting volkshuisvesting	27-jul-95
VWS	Modernisering ouderenzorg	19-dec-95
V&W	Westerschelde Oeververbinding	19-mrt-96
V&W	HSL-Zuid	27-jun-96
BZK	C2000	20-mrt-97
DEF	Luchtverdedigingsfregatten en commandofregatten	6-mei-97
DEF	Pantservoertuigen Koninklijke Landmacht	1-jun-97
OCW	ICT in het onderwijs	18-nov-97
OCW	Groepsgrootte	10-dec-97
JUS	Contourennota Rechterlijke macht	27-okt-98
V&W	HSL-Oost	14-jun-99
DEF	Vervanging F16	17-jun-99
V&W	Project Mainport Rotterdam	14-dec-99
VWS	Modernisering AWBZ	20-apr-00
SZW	SUWI	23-mei-00
JUS	Invoering van de Vreemdelingenwet	14-dec-00
V&W	Ruimte voor de rivier	15-mei-01
BZK	Inburgering oudkomers	5-jul-01
V&W	Maaswerken	10-apr-02
BZK	Naar een veiliger samenleving	9-sep-03

- *1 mei 1985:* Rapport Controle grote projecten. Dit rapport is de basis voor de Procedureregeling Grote Projecten (TK 1984–1985, 18 963, nr. 1)
- *7 september 1988:* 1e artikelsgewijze procedureregeling (TK 1987–1988, 18 963, nr. 8)
- *30 mei 1996:* 1e herziene Procedureregeling Grote Projecten (TK 1995–1996, 24 752, nr. 1)
- *6 maart 2002:* 2e herziene Procedureregeling Grote Projecten (TK 2001–2002, 28 247, nr. 1)

PROCEDUREREGELING GROTE PROJECTEN

Artikel 1

1. Commissies kunnen op elk moment voorstellen aan de Kamer doen tot aanwijzing van een groot project.
2. Door de Kamer aan te wijzen grote projecten moeten in ieder geval aan de volgende criteria voldoen:
   a. het gaat om een niet-routinematige en in de tijd begrensde activiteit;
   b. het gaat om een activiteit waarvoor de staat alleen of grotendeels verantwoordelijkheid draagt;
   c. er is sprake van een activiteit met substantiële financiële consequenties en/of aanmerkelijke uitvoeringsrisico's.
3. Naast deze criteria kunnen de volgende elementen een reden zijn om tot aanwijzing over te gaan:
   a. de activiteit heeft belangrijke gevolgen voor de samenleving of de rijksdienst;
   b. er is sprake van toepassing van nieuwe technologieën of financieringsconstructies;
   c. er is sprake van een in organisatorisch opzicht complex besturings- en uitvoeringsproces.

Artikel 2

1. De commissie die een voorstel aan de Kamer wil doen voor aanwijzing van een groot project, vraagt eerst advies aan de commissie voor de Rijksuitgaven. Indien de commissie voor de Rijksuitgaven zelf een voorstel overweegt tot aanwijzing van een groot project en dit project onder het werkterrein van een andere commissie valt, vraagt de commissie voor de Rijksuitgaven om advies aan de betrokken commissie.
2. Commissies zenden een voorstel voor aanwijzing, vergezeld van het uitgebrachte advies, aan de Voorzitter.
3. Een besluit van de Kamer tot aanwijzing van een groot project wordt door de Voorzitter onverwijld aan de verantwoordelijke minister of staatssecretaris meegedeeld. Deze mededeling vermeldt tevens welke commissie met de uitvoering wordt belast.

Artikel 3

1. Ingeval van aanwijzing van een groot project dat zich bevindt in de periode van voorbereiding, treedt de commissie die met de uitvoering belast is direct na de aanwijzing in overleg met de verantwoordelijke

bewindspersoon over de informatie en het onderzoek die nodig zijn ter onderbouwing van een voorstel aan de Tweede Kamer.
2. Daarbij dienen de aanwijzingen voor de informatievoorziening genoemd in onderdeel A van de bijlage bij deze regeling zoveel mogelijk te worden gevolgd.

Artikel 4

1. Indien de Kamer een groot project aanwijst nadat de regering een voorstel bij de Kamer heeft ingediend, beoordeelt de commissie die met de uitvoering belast is of de door de regering overgelegde informatie voldoende is.
2. De aanwijzingen voor de informatievoorziening genoemd in onderdeel A van de bijlage bij deze regeling worden daarbij als toetsingskader gebruikt.
3. Indien een groot project dat zich ten tijde van de aanwijzing als groot Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 28 247, nr. 15 project in de fase van de voorbereiding bevond, in de fase van uitvoering komt, besluit de vaste commissie of zij de groot-projectstatus wil voortzetten. Als zij dat wenst, worden nieuwe informatie-afspraken gemaakt, zoals bedoeld in artikel 5, eerste lid van deze regeling.

Artikel 5

1. De met de uitvoering belaste commissie maakt afspraken met de verantwoordelijke bewindspersoon over de verwerking van het project in de begrotingsindeling, de periodieke voortgangsrapportages met betrekking tot de uitvoering van het grote project en de accountantsrapporten aan de uitvoerende commissie en aan de commissie voor de Rijksuitgaven
2. Over de informatie-eisen en de frequentie van de voortgangsrapportages en accountantsrapporten worden in het kader van de besluitvorming over het grote project afspraken gemaakt tussen commissie en verantwoordelijke bewindspersoon. Daarbij dienen de aanwijzingen voor de informatie-voorziening genoemd in onderdeel B van de bijlage bij deze regeling zoveel mogelijk te worden gevolgd.
3. Indien bij de uitvoering van een groot project derden betrokken zijn, dienen de aanwijzingen voor de informatievoorziening zoals weergegeven bij de punten 6 en 8 van bijlage B van deze regeling zoveel mogelijk te worden gevolgd.

Artikel 6

1. De met de uitvoering belaste commissie is verantwoordelijk voor de controle op het aangewezen grote project. De commissie voor de Rijksuitgaven, daarin bijgestaan door haar staf, adviseert deze commissie over de uitvoering van de procedure.
2. Dergelijke adviezen hebben betrekking op:
   a. de toepassing van de regeling;
   b. de volledigheid van de overgelegde informatie aan de hand van de afgesproken informatie-eisen;
   c. de toereikendheid van de overgelegde informatie;
   d. de comptabele, financieel-economische en budgettaire aspecten van de overgelegde informatie.

Artikel 7

1. Indien een commissie die is belast met een groot project van mening is dat het groot project als beëindigd kan worden beschouwd, vraagt zij de bewindspersoon om een eindevaluatie. Daarbij dienen de aanwijzingen zoals genoemd in onderdeel C van de bijlage bij deze regeling zo veel mogelijk te worden gevolgd.
2. Na ontvangst en behandeling van de eindevaluatie kan de vaste commissie een voorstel aan de Kamer doen tot beëindiging van een groot project.
3. De commissie die een voorstel aan de Kamer wil doen voor beëindiging van een groot project, vraagt eerst advies aan de commissie voor de Rijksuitgaven.
4. Een besluit van de Kamer tot beëindiging van een groot project wordt door de Voorzitter onverwijld aan de verantwoordelijke minister of staatssecretaris meegedeeld.

Bijlage A. Aanwijzingen voor de informatievoorziening in de fase van voorbereiding en besluitvorming

De informatievoorziening omvat in ieder geval:
1. een omschrijving van het probleem dat aan het projectvoorstel ten Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 28 247, nr. 16 grondslag ligt, de doelstellingen van het project, de gekozen middelen om de doelstellingen te realiseren, de motivering ervoor, de uitgangspunten en vooronderstellingen voor realisatie, een tijdsplanning en eventuele raakpunten met andere activiteiten;
2. een concretisering van de doelstellingen van het project in meetbare ijkpunten, gerelateerd aan de situatie bij ongewijzigd beleid (0-meting); de doelstellingen moeten zo concreet geformuleerd worden dat effectmeting na realisering van het project mogelijk is;
3. een volledige financiële onderbouwing van het projectvoorstel, onderscheiden naar investerings/invoeringskosten en exploitatiekosten, inclusief een analyse van de daaraan verbonden risico's; een kostenbatenanalyse of een daarmee vergelijkbaar alternatief; een beschrijving van ijkpunten respectievelijk tussendoelen met behulp waarvan de voortgang van de realisatie gemeten kan worden;
4. de wijze van financiering van de investerings/invoeringskosten en de budgettaire inpassing van deze financiering in de (meerjaren)begroting; de gevolgen van de uitvoering van het project voor de prioriteitstelling binnen de begroting en de flexibiliteit ervan; afspraken over compensatie van eventuele overschrijdingen;
5. een beschrijving van de bij de projectvoorbereiding onderzochte alternatieven inclusief financiële onderbouwing en risico-analyses; de motivering waarom deze alternatieven zijn afgevallen;
6. de adviezen van externe deskundigen over de onderscheiden aspecten van het voorstel;
7. een rapport van de departementale accountantsdienst of van een openbaar accountantskantoor over in ieder geval:
   a. de toegepaste calculatiemethoden en risico-analyses;
   b. het realiteitsgehalte van de financiering en de budgettaire inpassing;
   c. de toereikendheid van de organisatie, die bij de voorbereiding functioneert of heeft gefunctioneerd;
   d. de toereikendheid van de organisatie die voor de uitvoering ingericht is of zal worden.
8. voor zover relevant een procedure en tijdstip voor het nemen van de

definitieve beslissing over de uitvoering (point of no return) van het project aan de hand van de meest recente gegevens; een procedure en tijdstip voor het verrichten van tussentijdse evaluatie(s) over de voortgang van het project.

B. Aanwijzingen voor de informatievoorziening in de fase van de projectuitvoering

Aanwijzingen voor financiële informatie

1. De voortgangsrapportages over de uitvoering van het project bieden in ieder geval informatie over de vergelijking van planning en realisatie, over de aangegane financiële verplichtingen en uitgaven in vergelijking tot de projectbegroting en de relevante risico's alsmede de afdekking daarvan; de besluitvormingsdocumenten vormen het ijkpunt voor de voortgangsrapportages. Indien sprake is van een verschil tussen het beschikbare budget en de actuele raming dient de omvang van dit verschil te worden weergegeven, alsmede een verklaring voor het verschil.
2. Bij (dreigende) kostenoverschrijdingen moet een tussentijdse rapportage worden uitgebracht, met inbegrip van voorstellen voor vermijding dan wel beperking van overschrijdingen en de eventuele budgettaire inpassing ervan.
3. Indien bij een groot project sprake is van aanbestedingen, dient in de voortgangsrapportages het saldo van de aanbestedingresultaten te worden vermeld. Indien in de projectbegroting een post «onvoorzien» Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 28 247, nr. 17 is opgenomen dient in de voortgangsrapportages te worden aangegeven in hoeverre die is benut.
4. De financiële informatie in de voortgangsrapportages moet gerelateerd kunnen worden aan informatie in de departementale begrotingsstukken.
   De uitgaven voor een groot project worden op één afzonderlijk begrotingsartikel of operationele doelstelling geboekt.

Aanwijzingen voor de inhoudelijke informatie

5. In de voortgangsrapportages dient informatie te staan over vooraf met de Kamer afgesproken tussentijdse evaluaties van het project en eventuele daaruit voortvloeiende bijstellingen. Zoveel mogelijk, maar minimaal één maal per jaar wordt aangegeven in welke mate de gerealiseerde planning en prestaties hebben bijgedragen aan de oorspronkelijke doelstelling van het project.

Aanwijzingen over actualiteit en peildata

6. De voortgangsrapportages verschijnen maximaal drie maanden na de peildatum van de rapportages. Bij betrokkenheid van derden is deze termijn maximaal 4 maanden
7. Voor de inhoudelijke en financiële informatie dient dezelfde peildatum te worden aangehouden. Bij een jaarlijkse frequentie van voortgangsrapportage dient de peildatum bij voorkeur 1 januari te zijn. Bij een hogere frequentie dient in ieder geval 1 januari als peildatum te worden gehanteerd.

Overige aanwijzingen

8. Als bij de uitvoering van een groot project derden betrokken zijn, dient in de afspraken tussen de desbetreffende commissie en de bewindspersoon over de inhoud van de voortgangsrapportages helder te zijn

omschreven wat de beleidsinhoudelijke verantwoordelijkheid van de bewindspersoon is en wat de verantwoordelijkheden van de genoemde derden zijn. Daarbij dient duidelijk te zijn voor welke in de voortgangsrapportages op te nemen informatie de bewindspersoon afhankelijk is van die derden.

9. Bij de voortgangsrapportages wordt periodiek (op basis van een nader te bepalen frequentie maar minimaal één maal per jaar) een rapport gevoegd met een oordeel over de kwaliteit en volledigheid van de informatie in de voortgangsrapportages en over de toereikendheid van de projectorganisatie (in het bijzonder m.b.t. de administratieve organisatie en de interne controle van het project). Dit rapport wordt opgesteld door de departementale accountantsdienst of door een openbaar accountantskantoor. Dit rapport dient gelijktijdig met de voortgangsrapportage aan de Kamer te worden gezonden, maar een afzonderlijk document te zijn.
10. Afspraken moeten worden gemaakt over de duur van de groot projectstatus.

C. Aanwijzingen voor de eindevaluatie:

Een eindevaluatie van een groot project omvat in ieder geval:

1. Informatie over de mate waarin de oorspronkelijke doelstelling van een project is verwezenlijkt.
2. Informatie over de activiteiten die daarvoor zijn verricht.
3. Informatie over de gerealiseerde kosten van het groot project.
4. Een vergelijking van de antwoorden op de eerste drie vragen met de oorspronkelijke projectplanning.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 28 247, nr. 18

5. Een verklarende analyse van eventuele verschillen tussen de planning en de realisatie van het project.

15 PUBLIEKPRIVATE SAMENWERKING BIJ INFRASTRUCTUUR-PROJECTEN

auteurs: prof. mr. dr. Hans de Bruijn en drs. Martijn Leijten

15.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat over PPS. De aandacht richt zich met name op de relatie tussen enerzijds de totstandkoming van PPS en anderzijds de politieke en parlementaire besluitvorming.
De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt:
- een aantal inleidende opmerkingen over PPS (paragraaf 15.2);
- de spanning tussen politieke besluitvorming en PPS (paragraaf 15.3 en 15.4);
- de rol en betekenis van nieuwe aanbestedingsvormen (paragraaf 15.5);
- PPS en de splitsing van exploitatie in bouw, beheer en dienstverlening (paragraaf 15.6);
- de rol en betekenis van analyse-instrumenten als de PSC (Public Sector Comparator) en de PPC (Public Private Comparator) (paragraaf 15.7);
- de implicaties van het bovenstaande voor de rol van de Tweede Kamer (paragraaf 15.8);
- enkele bouwstenen voor een toetsingskader (paragraaf 15.9).

15.2 PPS: inleidende opmerkingen

We geven in dit hoofdstuk geen gedetailleerd overzicht van de ontstaansgeschiedenis van PPS, typen PPS, argumenten voor PPS etc. Wel geven we kort een aantal kernnoties weer, die voor een goed begrip van PPS van belang zijn.

Definitie
PPS is een containerbegrip en kan zeer breed worden gedefinieerd. Vergelijk bijvoorbeeld de volgende definitie (Van Ham en Koppenjan, 2002, p. 22): «publiek-private samenwerking is een vorm van gestructureerde samenwerking bij de aanleg en exploitatie van infrastructurele voorzieningen».

Een klassieke projectopzet (een overheid besteedt aan, een privaat consortium voert uit) kan dus zelfs als een vorm van PPS worden beschouwd. Het Kenniscentrum PPS hanteert de volgende omschrijving: *«PPS is een niet-vrijblijvende relatie tussen overheid en private partijen ten behoeve van het realiseren van bepaalde publieke en private doelen, waarbij zowel afspraken worden gemaakt over de verdeling van kosten en risico's als over zeggenschap».*
De onderstaande opmerkingen dienen er toe enig reliëf aan dit begrip te geven.

Argumenten voor PPS.
De centrale argumentatie voor PPS bestaat meestal uit de volgende elementen (Bult-Spiering, 2003, p. 252).
- PPS heeft financiële meerwaarde: overheid en bedrijfsleven delen de financiële risico's van een project, terwijl het rendement van een project kan toenemen door publiekprivate samenwerking (publieke planvorming die stationslocaties opwaardeert, kan de rentabiliteit van een lijn doen toenemen).
- PPS heeft inhoudelijke meerwaarde: het samenbrengen van de

expertise van de private en de publieke partijen kan de inhoudelijke kwaliteit van een plan versterken.
– PPS versterkt het adaptief vermogen van een plan. Wanneer publieke en private partijen samenwerken, kunnen zij beter omgaan met onvoorziene omstandigheden of nieuwe ontwikkelingen. Een dergelijke omstandigheid of ontwikkeling is voor samenwerkende partijen immers een gezamenlijk probleem. Wordt niet samengewerkt, dan is er altijd een prikkel om het probleem bij de andere partij neer te leggen. Bovendien, als onvoorziene omstandigheden of nieuwe ontwikkelingen door de publieke of private partij worden veroorzaakt (voorbeeld: negatieve impact van een beleidswijziging, respectievelijk prijsstelling die prohibitief is voor bepaalde groepen consumenten), kunnen de partners in de PPS elkaar hierop aanspreken.

Primaat bij plan of partner
Belangrijk is de vraag wanneer overheid en private partners tot samenwerking overgaan. Eenvoudig geformuleerd zijn er twee opties:
– Eerst partner, dan plan (partnership-model). De overheid kiest een of meer partners en hierna gaat het publiek- private samenwerkingsverband aan de slag, maakt plannen voor – bijvoorbeeld – de ontwikkeling van een gebied en voert deze uit. Vanuit PPS-perspectief ligt het primaat hier bij de alliantievorming. We zien dit vaak bij stedelijke projecten. Overheid en bedrijfsleven richten samen bijvoorbeeld een ontwikkelingsmaatschappij op, die de revitalisering van een binnenstedelijk gebied voor haar rekening neemt. Veel succesverhalen over PPS komen uit deze hoek. Voorbeelden: de Britse Urban Development Corporations of de Franse Société d'Economie Mixte Locale
– Eerst plan, dan partner (concessie-model). Hier vindt eerst publieke besluitvorming plaats over globale planvorming. Hierna worden private partners, bijvoorbeeld via innovatieve vormen van aanbesteding, bij de planvorming en uitvoering betrokken. De PPS-literatuur gaat hier vooral over de vraag hoe aanbesteding en contractering zo intelligent en innovatief mogelijk kan plaatsvinden. Deze vorm van PPS komen we vooral bij grote infraprojecten tegen.

Wat verklaart dat we de eerste vorm veel tegenkomen bij stedelijke en regionale ontwikkeling en de tweede meer bij grote infrastructuur?
– *De mate van politisering*. De besluitvorming over grote infrastructuur is vrijwel per definitie gepolitiseerd (geen negatieve term overigens) en dus onzeker. Dit maakt vroege betrokkenheid van private partijen minder logisch. Zie ook de volgende paragraaf.
– *De mogelijkheid om functies te accumuleren*. Met name in stedelijk gebied is per definitie sprake van allerlei functies. Dit maakt vervlechtingen tussen en koppelingen van functies en dus van publieke en private belangen vaak eenvoudiger dan bij grote infrastructurele projecten. De plannen ten aanzien van bijvoorbeeld culturele voorzieningen (publiek) zijn van invloed op de rentabiliteit van allerlei typen investeringen door private partijen. Zijn er veel van dergelijke koppelingen mogelijk, dat is het gewenst partners vroeg bij een project te betrekken (om de juiste koppelingen te maken). Gegeven de vele mogelijke koppelingen, is de kans klein dat dergelijke koppelingen mislukken.
– *Voorspelbaarheid*. Vaak zijn de kansen van PPS in een stedelijk gebied beter in te schatten dan die van een groot infraproject. Het rendement van een nationale uitrol van breedband is met meer onzekerheden omgeven dan dat van binnenstedelijke projecten.
– *Traditie*. Veel gemeenten hebben een traditie van samenwerking met

projectontwikkelaars. Bij grote infraprojecten ontbreekt een dergelijke traditie en een dergelijke ervaring.
– *De mate van deelbaarheid*. Stedelijke en regionale ontwikkeling bestaat vaak uit een aantal verschillende projecten en is dus veel minder massief dan een spoorlijn. Variëteit betekent onder andere risicospreiding en maakt het dus eenvoudiger om vroeg in te stappen als private en publieke partij.
– *Grondposities*. De noodzaak tot een vroege keuze van partners is in stedelijk gebied natuurlijk ook vaak het gevolg van de grondposities die private partijen hebben ingenomen. De publieke en private partners kennen een sterke wederzijdse afhankelijkheid.

Private betrokkenheid bij planvorming; innovatieve vormen van aanbesteding
Wanneer we de aandacht verder richten op de «eerst plan, dan partner»-variant, dan is een belangrijke vraag hoe private partners toch invloed kunnen hebben op de planvorming. Zou gekozen worden voor een traditionele aanbesteding (de overheid ontwerpt een plan en besteedt de uitvoering hiervan, al dan niet in delen, uit), dan bestaat de kans dat geen van de drie voordelen van PPS wordt gerealiseerd:
– Het plan is vanuit financieel perspectief suboptimaal. Doordat de private sector laat is betrokken, is de scope van het plan bijvoorbeeld zo gekozen, dat belangrijke kansen op rentabiliteitsverhoging worden gemist. Bovendien, van financiële risicodeling is bij deze aanpak geen sprake.
– De inhoudelijk expertise van private partijen is in de planfase niet benut. Private partijen worden in de stand gezet om het plan gewoon uit te voeren, niet om creatieve inbreng te hebben.
– Een plan dat de basis is voor aanbesteding, fixeert veelal en is niet adaptief. Is een plan geen gezamenlijk product, dat is de kans groot dat private partijen onzekerheden en onvoorziene omstandigheden afwentelen op de overheid.

Samengevat, geen financiële betrokkenheid, geen inhoudelijke betrokkenheid, geen adaptief vermogen. Deels in reactie op deze observaties, zijn nieuwe vormen van aanbesteding ontwikkeld, die – voor wat Nederland betreft – zijn overgewaaid uit met name het Verenigd Koninkrijk. Deze moeten juist wel vorm geven aan de inhoudelijke betrokkenheid en/of financiële risicodeling. Belangrijke vormen (zie verder de publicaties van het Kenniscentrum PPS):
– Build-Finance-Operate. De private partij is medefinancier van het project, waarna deze partij door middel van exploitatie de investering terugverdient.
– Finance-Operate. De overheid financiert de bouw, verkoopt hierna het object aan een private partij, die het gaat exploiteren. Deze variant komen we bijvoorbeeld bij parkeergarages tegen.
Bij deze vormen van PPS is sprake van een financiële risicodeling tussen de publieke en private partij.

Het is een stap verder wanneer de PPS niet alleen leidt tot financiële risicodeling, maar de PPS ook zo wordt ontworpen, dat een overheid maximaal gebruik kan maken van de expertise van de private sector (zie ook: Muller, 2000).
– Design-Build-Finance-Operate. De overheid biedt deze functies in een pakket aan. De private sector kan de investering terugverdienen door een vergoeding per dienst te vragen aan gebruikers.

– Design-Build-Finance-Operate-Maintain. Als hiervoor, maar inclusief onderhoud; met name voor onderhoudsgevoelige projecten aantrekkelijk.
– Design-Build-Finance-Maintain. De bouwer is wel verantwoordelijk voor onderhoud, maar exploiteert de infrastructuur niet zelf. Het Kenniscentrum PPS heeft hier een speciale publicatie aan gewijd: DBFM, driven by incentives (Kenniscentrum PPS, 2003). Over het algemeen hebben de projecten die de Rijksoverheid op dit moment publiek-privaat wil realiseren deze structuur[70].

Tenslotte zijn er ook constructies, die niet zozeer leiden tot financiële risicodeling, maar wel de mogelijkheid bevatten om van de expertise van de private sector maximaal gebruik te maken.
– Design-Build en Design-Build-Maintain-contracten. Deze contractvorm ondervangt de beide problemen van traditionele contracten. De bouwer is zelf verantwoordelijk voor het ontwerp en kan eventueel falen dus niet doorschuiven naar een andere partij. Bovendien kan de bouwer eenvoudiger kansen benutten om efficiënter te werken door in het ontwerp in te spelen op haar eigen bouwwerkzaamheden. Wanneer ook onderhoud in het contract wordt betrokken, kan worden voorkomen dat de overheid slachtoffer wordt van grotere onderhoudsgevoeligheid dan verwacht.

Bij deze vormen van PPS is een belangrijke aanname dat:
– er geen grote spanning bestaat tussen de publieke belangen die een overheid dient en de betrokkenheid van de private sector, bijvoorbeeld wanneer de private sector kiest voor een scope die de commerciële mogelijkheden van een project optimaliseert of
– deze spanning weliswaar bestaat, maar een overheid de publieke belangen in voldoende mate kan borgen tijdens de aanbesteding.

Financiële arrangementen: speelveld
Eenvoudig geformuleerd, zijn er rondom transportinfrastructuur drie inkomstenbronnen:
– voor het beschikbaar stellen van de infrastructuur
– voor de concessie om te kunnen vervoeren
– voor het vervoer.
In de regel zal gelden dat het rendement van het vervoer bepalend is voor de prijs die bedrijven voor de concessie willen betalen. Het rendement wordt bepaald door ten minste:
– de gebruikersvergoeding (p)
– het verwachte volume (q)
– de minimum-rendementseisen die het desbetreffende bedrijf stelt.

Met deze variabelen wordt – op hoofdlijnen – het speelveld aangegeven, waarop onderhandelende overheden en bedrijven allerlei arrangementen kunnen maken.
– De operator kan voor het vervoer een gebruikersvergoeding vragen van de daadwerkelijke gebruiker; ook is het mogelijk dat een overheid een schaduw-gebruikersvergoeding geeft (komt wel voor bij tolsystemen).
– De operator betaalt een prijs voor de concessie, die kan worden gefixeerd, gedurende een aantal jaren kan stijgen volgens een afgesproken tempo of kan worden gekoppeld aan geschatte of gerealiseerde vervoersvolumes. Er kunnen afspraken worden gemaakt tussen overheid en private partijen over de vraag wat te doen wanneer

[70] Zie ook de Kaderbrief PPS en innovatief aanbesteden en de reactie op de moties 7, 38 en 57 door minister Peijs (HW/UPPS 2004/5862).

dit vervoersvolume achterblijft bij de schatting of juist veel hoger is (clawback-constructies).
– De positie van de provider hangt sterk af van zijn rol bij de bouw. Is de provider tevens bouwer, dan zal hij een vergoeding van de overheid ontvangen. Neemt de overheid de bouw voor haar rekening, dan is deze relatie andersom. Daarbij zijn weer allerlei constructies mogelijk: leasing, basisvergoeding en variabel bedrag, et cetera.

Het arrangement is dus het resultaat van onderhandelen, waarbij timing zeer cruciaal is voor een overheid, die met het volgende dilemma wordt geconfronteerd:
– Als zij te vroeg in de besluitvorming private betrokkenheid zoekt, zal de overheid de prijs moeten betalen voor de vele onzekerheden waarmee bedrijven worden geconfronteerd, zo zij al willen instappen.
– Als zij te laat private betrokkenheid zoekt, is er bij bedrijven een sterke prikkel om de overheidsinvesteringen die reeds zijn verricht, als sunk costs te beschouwen, waarvoor ze niet wensen te betalen. De provider die in de onderhandelingen constateert dat een overheid het besluit tot aanleg van een lijn al heeft genomen en hiervoor budget heeft gereserveerd (wellicht zelfs als een voorziening heeft getroffen voor het geval dat de private financiering niet lukt: Betuweroute!), staat uiteraard sterker in de onderhandeling dan een provider die altijd nog de kans heeft op een no-go van de overheid.

Wat zijn succesfactoren?
Er is inmiddels aardig wat literatuur over de succesvoorwaarden voor PPS. Eerlijk gezegd, komen deze vaak wat triviaal over. Veelgenoemde categorieën van voorwaarden zijn:
– Zorg voor een stabiele omgeving: onzekerheid schrikt potentiële investeerders af.
– Zorg voor een goede procesarchitectuur en procesvoering. Zeer belangrijk, gegeven de vele onzekerheden waarmee PPS omgeven kan zijn.
– Voorkom over-complexity: complexiteit schrikt potentiële investeerders af.
– Maak het project afhankelijk van private financiering: als zonder private financiering het project toch wordt gerealiseerd, moet de rendements-prikkel wel stevig zijn willen private financiers dan deelnemen.
– Zorg voor onderling vertrouwen. Zonder vertrouwen wentelen «gehaaide» bedrijven kosten af op de overheid, creëren ze te hoge rendementen, is de informatieuitwisseling onvoldoende etc.
– Zorg voor een aantrekkelijke business case voor bedrijven.

We staan hier verder niet bij stil, maar gaan nu dieper in op de relatie tussen politieke besluitvorming en PPS. Wel nog dit. Uit de beschouwing over de cash flow en de nieuwe vormen van aanbesteding zal duidelijk zijn geworden dat ook de overheid een risico neemt bij PPS. Uiteraard kan ze altijd kiezen voor de optie om dit risico zo veel mogelijk te reduceren. De keerzijde is dan uiteraard dat de kansen van PPS niet worden benut, zie tabel 15.1.

Tabel 15.1 Risicomijding en risicoaanvaarding

Strategie van Risicomijding	Strategie van Risicoaanvaarding
Ontvlechting door beperkte scope en deelprojecten	Vervlechting door scopeverruiming en integrale planvorming
Optimalisering vanuit beperkte doelstellingen	Verzoening van uiteenlopende doelstellingen
Eenzijdige projectvoorbereiding en late interactie	Vroege interactie en gezamenlijke voorbereiding
Heldere projectdefiniëring, vaste kaders	Project en randvoorwaarden liggen nog niet vast
Minimalisering en formalisering van interacties	Versterking van interacties
Zoveel mogelijk vastleggen en scheiden	Verbinden, procesmatige afspraken, zaken openlaten
Binden van partijen, vastleggen van zekerheden, fixatie	Overtuigen, onderhandelen, management

Bron: Van Ham en Koppenjan (2002)

15.3 Waarom wordt PPS zo vaak overschat bij infraprojecten?

Bij de politieke besluitvorming over veel (niet: alle) infraprojecten doemt vaak een zelfde beeld op: aanvankelijk wordt zeer hoog opgegeven over de mogelijkheden van PPS, later blijkt dat de daadwerkelijke belangstelling van private partijen voor een deelname in een publiek-privaat samenwerkingsverband buitengewoon beperkt is. Zie het hoofdstuk over private financiering in de procesbeschrijving van de Betuweroute. Wat verklaart dit mechanisme?

In de eerste plaats: de besluitvorming over infraprojecten is altijd met veel onzekerheden omgeven. Deze onzekerheden betreffen ten minste nut en noodzaak en de financierbaarheid van dit soort projecten. Een minister die het parlement weet te overtuigen dat er veel private belangstelling is voor dit soort projecten, neemt beide onzekerheden weg:

– Uit de private belangstelling kan immers worden afgeleid dat er voldoende maatschappelijke behoefte en belangstelling is voor het project. Anders geformuleerd, er is blijkbaar sprake van voldoende nut en noodzaak. Zie ook Flyvbjerg et al. (2003): om de juiste beslissing te nemen over het wel of niet bouwen van een mega-project kan de bereidheid van private actoren om te participeren door middel van risicokapitaal als criterium gelden. Is die bereidheid er niet, dan is het klaarblijkelijk niet zeker of onwaarschijnlijk dat het project een verstandige investering is.
– Private belangstelling en financiering maakt hiernaast ook het project goedkoper voor een overheid en kan besluitvorming over het project dus vereenvoudigen.

PPS is een zak met geld en een zak met ideeën, zo wordt door diverse kamerleden gesteld (Berkhout en Breedeveld, 1999). Een minister die kan aantonen dat een project geschikt is voor PPS, heeft vanuit zo'n perspectief een sterk verhaal in de Kamer.

In de tweede plaats, deze functies van PPS tijdens de besluitvorming, betekenen dat al vroeg in de besluitvorming de roep kan worden vernomen om PPS. «Geen spa in de grond voordat private financiering is geregeld». Parlement en/of minister stellen in het besluitvormingsproces de eis dat het project een vorm van PPS (inclusief financiering) moet zijn, lang voordat over de omvang van private financiering ook maar een zinnig woord is te zeggen. Hoe groter de sociale en technische comple-

xiteit van een project, des te aantrekkelijker wordt een roep om PPS (en des te meer noodzakelijk als we de redenering van Flyvbjerg volgen). Dit leidt er toe dat de minister al in een vroeg stadium om uitspraken wordt gevraagd over de mogelijke omvang van de private financiering. Ieder cijfer dat wordt gepresenteerd is dientengevolge (boter)zacht.

Gevolgen:
- Het cijfer is zacht, maar wordt in de media en het parlement opeens een hard referentiepunt. Dit betekent dat het voor de minister niet aantrekkelijk is het cijfer naar beneden bij te stellen. Onder veel onzekerheid moet dus een inschatting worden gemaakt, die vervolgens gedurende lange tijd het referentiepunt voor de besluitvorming is. Vergelijk de eerste berekening van de 1,5 à 1,6 miljard gulden private bijdrage aan de Betuweroute, die erg lang stand houdt.
- Opmerkelijk is hoe in de casus Betuweroute met deze onzekerheid wordt omgegaan. Er wordt een reservering gemaakt voor het geval de private financiering niet lukt, hetgeen de onderhandelingspositie van de overheid met private partijen natuurlijk kan verzwakken (zie ook hierboven).
- Het alternatief voor deze gang van zaken is overigens ook niet aantrekkelijk. Dit zou namelijk zijn dat een minister vroege prognoses over de omvang van de private financiering gedurende het besluitvormingsproces voortdurend bijstelt. Dit kan tot sterke fluctuaties van de berekende private bijdrage leiden; in een gepolitiseerde omgeving is dat niet bevorderlijk voor het vertrouwen in het project.

De onderliggende verklaring voor deze dynamiek is dus dat er in een te vroeg stadium van de besluitvorming om uitspraken over PPS wordt gevraagd, die in de besluitvorming een te belangrijke rol spelen. We werken dit nader uit in de volgende paragraaf.

In dit kader zou het overigens goed zijn om nader te onderzoeken wat de rol is van de veelgeprezen marktconsultaties. Zijn dit serieuze betrouwbare inventarisaties van wat er in de markt speelt of toch min of meer vrijblijvende exercities, die dus per definitie tot positieve signalen uit de markt leiden? Dit is mede van belang omdat de resultaten van deze consultaties regelmatig worden opgevoerd door de minister ter ondersteuning van een project.

15.4 Politieke besluitvorming, onzekerheid en PPS

Uit het voorgaande zal het belang duidelijk zijn van vroege betrokkenheid van private partijen, ook wanneer de PPS volgens het «eerst plan, dan partner»-stramien verloopt. In deze paragraaf geven wij aan dat er een sterke spanning bestaat tussen enerzijds de totstandkoming van PPS en anderzijds de aard van de besluitvorming over infraprojecten. Kort samengevat: naarmate de politieke attentie voor en het politieke conflict rondom een infraproject toeneemt, nemen de prikkels voor vroegtijdige PPS af.

Waarom?
In de eerste plaats: de politieke besluitvorming heeft noodzakelijkerwijs een onvoorspelbaar verloop.
- Politieke besluitvorming betekent strijd, een confrontatie van opvattingen en heeft een lange doorlooptijd. Inhoudelijk verloopt de besluitvorming hierdoor grillig: er worden bepaalde oplossingen of ontwerpen in het debat ingebracht, sommige worden afgeschoten,

andere blijven boven de markt zweven, weer andere komen onvoorzien op, etc.
- Bovendien, de dominante oplossing in het besluitvormingsproces roept ook altijd alternatieven op. Plannen voor een Betuweroute zijn een prikkel voor de binnenvaart om zich in het publieke debat te manifesteren. Plannen voor een Maasvlakte, leiden vrijwel onmiddellijk tot alternatieven als uitbreiding van Vlissingen en verdere optimalisering van het gebruik van bestaand gebied («inbreiden»).
- Hiernaast is er een groot aantal relevante, maar onvoorspelbare ontwikkelingen in de omgeving van het project. Het Betuweroute dossier is er vol van: flankerend overheidsbeleid, internationale ontwikkelingen (Duitsland!), de toekomstige institutionele structuur van het goederenspoornet, de politieke attentie voor personenvervoer (prestatiecontract NS), de implicaties van liberalisering of Europese regelgeving voor de aanbesteding van de exploitatie. Naast deze politieke risico's zijn er nog de technische risico's (met name wanneer innovatieve technologie gebruikt wordt) en – uiteraard – de commerciële risico's, met name rondom de kwestie hoe de vraag naar vervoer zich zal ontwikkelen. Deze vraag is deels weer afhankelijk van overheidsbeleid (veel exploitatie van PPS kent relatie-specifieke investeringen)

In de tweede plaats: dit onvoorspelbare verloop van de besluitvorming maakt het voor een bedrijf weinig aantrekkelijk om vroegtijdig bij de besluitvorming te zijn betrokken; zie voor het belang van duidelijkheid en reductie van onzekerheden: Abdel-Aziz, Russell (2001).
- De vele onzekerheden waarmee politieke besluitvorming is omgeven, maken het voor bedrijven moeilijk om een stabiele en gezaghebbende business case te ontwikkelen. Zonder een dergelijke business case is er natuurlijk geen kans op harde commitments ten aanzien van de private inbreng.
- Betrokkenheid betekent bovendien dat een bedrijf hoge transactiekosten maakt, met een geringe kans op succes. Het is veel aantrekkelijker om het verloop van de besluitvorming af te wachten en op een later moment in te stappen.

Soms wordt wel gesteld: harde commitments ten aanzien van private inbreng kunnen niet worden verwacht, maar betrek bedrijven vroeg, opdat deze dan tenminste hun kennis inbrengen, hetgeen de kwaliteit van het project kan verhogen. Ook hier zijn er echter de nodige prikkels voor bedrijven om distantie te betrachten:
- Wie garandeert dat de kennis die wordt geleverd, later ook tot opdrachtverlening leidt? Opdrachtverlening is immers aan Europeesrechtelijke regels gebonden; het is zelfs denkbaar dat vroege betrokkenheid de desbetreffende bedrijven in een aanbestedingsprocedure op achterstand zet (schijn van belangenverstrengeling, voorkennis, bevoordeling, geen level playing field).
- Een dergelijke betrokkenheid heeft bovendien als risico dat een bedrijf te sterk wordt geassocieerd met een oplossing die in het besluitvormingsproces niet overleeft, hetgeen eveneens tot achterstand kan leiden bij een aanbesteding.

Let wel, het bovenstaande betekent uiteraard niet dat bedrijven zich afzijdig houden van het besluitvormingsproces. Zij hebben hun lobby richting besluitvormers, maar dit is iets anders dan in samenwerking met een overheid plannen ontwikkelen of inbreng van expertise. Verder geldt het bovenstaande minder wanneer sprake is van een monopoloïde markt. Stel dat de exploitatie van het goederenvervoer nog een monopolie is

(formeel of feitelijk), dan zal de monopolist zich graag vroeg in de besluitvorming mengen, maar ook hier geldt dat dit sterke elementen van een eenzijdige lobby zal hebben en enig wantrouwen dus op zijn plaats is.

Tenslotte, wij hechten er aan nog te vermelden dat het grillige en onvoorspelbare verloop van publieke besluitvorming een gegeven is, dat inherent is aan de kenmerken van infraprojecten (zie ook hoofdstuk 2). De mogelijke gedachte dat deze besluitvorming fundamenteel van karakter kan of behoort te veranderen, lijkt ons onjuist.

Het bovenstaande leidt tot een dilemma, waarmee in het toetsingskader rekening moet worden gehouden en dat zich op twee manieren laat formuleren.

– Hoe groter de technische en sociale complexiteit van een project, des ter sterker zal de roep om PPS zijn, maar des te minder groot is de kans dat private partijen zich vroegtijdig aan een voorgenomen project committeren.
– Bedrijven zullen zich committeren aan PPS, indien er voldoende stabiele randvoorwaarden zijn om een business case te ontwikkelen. Nu bestaat het risico dat dit moment pas aanbreekt, wanneer de publieke besluitvorming al ver is voortgeschreden en er keuzen zijn gemaakt, die het project voor het bedrijfsleven minder aantrekkelijk maken. Er is bijvoorbeeld een scope gedefinieerd, waardoor het project minder renderend is. Of waardoor waardetoevoeging onmogelijk wordt. Dichtgetimmerde besluitvorming vernietigt creativiteit en adaptief vermogen.

Voor het toetsingskader levert dit de volgende vraag op: kan een overheid het besluitvormingsproces zodanig inrichten dat er op enig moment voldoende stabiele randvoorwaarden worden gecreëerd die tot PPS kunnen leiden, terwijl er anderzijds nog voldoende ruimte is voor bedrijven om een reële bijdrage te leveren aan de kwaliteit van het project?

Minister Peijs van Verkeer en Waterstaat heeft nadrukkelijk de ambitie om meer projecten publiek-privaat te realiseren. Daarvoor vindt ze optimale interdepartementale samenwerking van groot belang. De één-loket-gedachte, zoals die wordt voorgesteld in de motie van Kamerlid Verdaas, wordt echter niet noodzakelijk geacht. Naar aanleiding van een integrale aanpak van PPS en Innovatief Aanbesteden, heeft het kabinet ook enkele keuzen gemaakt over wat kerntaken van de overheid zijn (verkeersmanagement en beheertaken voor de hoofdinfrastructuur) en waar de markt wordt ingeschakeld (infraprovidertaken). Ook heeft de minister naar aanleiding van een motie van Hofstra c.s. een actieplan PPS opgesteld, waarin onder andere een lijst met kansrijke projecten is samengesteld. Vooralsnog wordt hiermee echter op de hierbovenstaande vraag geen antwoord gegeven.[71]

15.5 Wat betekenen nieuwe vormen van aanbesteding?

De in de inleiding genoemde vormen van aanbesteding zijn relatief nieuw in het gebruik en van deze vormen van aanbesteding wordt veel verwacht. Wat betekent het nu wanneer deze worden toegepast tijdens de besluitvorming over een infraproject? Wij geven drie antwoorden op deze vraag, waarbij we met name Design Build (DB) en Design Build Finance Maintain Operate (DBFMO) constructies bezien, omdat deze in de casus een

[71] Kaderbrief PPS en Innovatief Aanbesteden, Reactie moties 7 (min. EZ), 38 (PPS) en 57 (een-loket) (HW/UPPS 2004/5862).

belangrijke rol spelen. (Zie voor een uitgebreide omschrijving van deze en andere PPS-vormen: Miller, 2000)

In de eerste plaats, wanneer sprake is van de bovenstaande, fundamentele onzekerheid, is het antwoord op de vraag welke invloed nieuwe vormen van aanbesteding hierop hebben, eenvoudig: geen enkele. De onzekerheid is een gegeven en daar doet de aanbestedingsvorm niets aan af.
Wanneer, gegeven deze onzekerheid, een DBFMO aanbesteding wordt gestart, is de reactie van bedrijven voorspelbaar: zij zullen de vele onzekerheden monetariseren en vervolgens een bieding doen, die voor de verantwoordelijk minister vermoedelijk veel en veel te duur is. Dit is exact wat er gebeurt tijdens de aanbesteding voor de provider in de HSL-Zuid-casus. De kosten van de onzekerheid worden afgewenteld op de overheid. We komen in deze casus ook de DB-constructie tegen. Een dergelijke constructie voorkomt over-the-wall-engineering (wanneer ontwerp en bouw zijn gescheiden, zijn eventuele tekortkomingen van het ontwerp een probleem voor de bouwer), omdat de ontwerper ook verantwoordelijk is voor de bouw. Een dergelijke verantwoordelijkheid levert een prikkel op voor conservatisme. Een ontwerper die een infraproject, omringd met zijn vele onzekerheden, ook moet bouwen, zal zo min mogelijk risico's inbouwen. Ook dit zien we bij de HSL-Zuid-casus gebeuren: teleurstelling bij de verantwoordelijk minister over het geringe innovatieve karakter van het DB-voorstel: «De beoordeling van de aanbiedingen geeft niet voor alle projectonderdelen die innovatie te zien, waarop was gerekend gegeven de kwaliteit van de deelnemende consortia» (TK 22 026, nr 106). Dit is overigens wel een belangrijke constatering: het toont dat het betrekken van de markt bij projecten niet noodzakelijkerwijs betekent dat er ook meer innovatie ontstaat, sterker nog: soms juist minder. De opmerking dat marktwerking voor innovatie en differentiatie van producten en diensten zorgt, die staat weergegeven in het advies «Meer markt, andere overheid» van de Raad voor Verkeer en Waterstaat (2000), gaat dus niet altijd op.

Nu is hier – in de tweede plaats – een belangrijke nuancering op haar plaats. Een DBFMO-aanbieding leidt weliswaar tot monetarisering van onzekerheden, maar dit biedt een minister ook inzicht in de onzekerheden die bedrijven zien en de kosten die zij hieraan verbinden. Er is immers geen enkele prikkel – zoals deze er wel kan zijn bij exclusief publieke besluitvorming – om toekomstige onzekerheden te negeren.

In de derde plaats: deze transparantie van de DBFMO-aanbieding is vervolgens een belangrijke facilitator in het onderhandelingsproces dat tussen de minister en het consortium kan ontstaan. De minister kan het consortium bevragen op de verschillende onderdelen van de bieding en de prijs. Wat verklaart de prijsstelling? Onder welke condities kan deze worden aangepast? Welke randvoorwaarden kan de overheid creëren, opdat onzekerheden afnemen en de prijs kan worden aangepast? Welke onderdelen kunnen, gegeven de prijsstelling, worden geschrapt of goedkoper worden uitgevoerd? Deels zijn dit vragen die bij iedere bieding worden gesteld, maar deels gaan deze vragen ook over onzekerheden waarmee bedrijven worden geconfronteerd en die het gevolg zijn van het verloop van de publieke besluitvorming.
Ook dit is iets wat we zien gebeuren in de HSL-Zuid-casus: de gunning van het contract voor de infraprovider verloopt via een DBFMO-aanbesteding. Nadat de biedingen binnen zijn, begint een proces van overleg en onderhandeling tussen de minister en de consortia, dat uiteindelijk tot versoberingen en optimalisaties leidt.

De meerwaarde van de DBFMO-constructie is dus dat zij de kosten van onzekerheden transparant maakt en hiermee een goede start is voor het onderhandelingsproces tussen overheid en bedrijfsleven.
In een al te eenvoudige visie is DBFMO het sluitstuk van een besluitvormingsproces: eerst politieke besluitvorming tot bouw van een project – dan DBFMO-aanbesteding – dan gunning.
De meerwaarde is veeleer dat DBFMO een volgende ronde in de besluitvorming is. Eerst politieke besluitvorming die voldoende voorspelbaarheid en voldoende ruimte creëert (zie voorgaande paragraaf) voor DBFMO-aanbesteding – dan aanbesteding – , dan een volgende ronde in de besluitvorming door middel van onderhandeling met de consortia die de beste biedingen doen –, dan finale besluitvorming.

Een DB-aanbesteding kan in principe eenzelfde rol vervullen. De uitkomst kan weliswaar onvoldoende innovatief zijn (of juist erg innovatief, maar waarschijnlijk ook duur), maar deze bieding kan wel een belangrijke rol spelen in het proces van onderhandeling: waar zijn innovaties te realiseren en welke kosten zijn hieraan verbonden?

Kanttekeningen
Bij de functie van deze nieuwe vormen van aanbesteding is er uiteraard een belangrijke randvoorwaarde: een overheid moet over voldoende expertise beschikken om als countervailing power van de consortia te kunnen fungeren en dus goed opdrachtgever te zijn. Hoe meer functies bij de private sector worden belegd, des te lastiger dit kan zijn. Dit geldt te meer wanneer consortia zich bewust zijn van het proces dat na de DBFMO-bieding volgt. Zij zullen – nog meer dan te doen gebruikelijk – de bieding als het begin van een onderhandeling zien, hetgeen prijsopdrijvend kan werken. Deze prijsopdrijving kan zich met name voordoen, indien sprake is oligopolide markten. Hoe minder variëteit in de markt, des te minder variëteit er in biedingen zal zijn en hoe sterker de prikkel voor prijsopdrijving.

Belangrijk bij dit goed opdrachtgeverschap is dat een overheid zich beelden heeft gevormd van wat mogelijke creatieve en rendabele uitvoeringen van haar plannen zijn en dus niet met een leeg hoofd de aanbesteding in gaat. Zoals gezegd, is het voor bedrijven die aan de aanbesteding mee willen doen, niet erg aantrekkelijk (en wellicht ook moreel ongewenst) om in de planfase de eigen expertise in te brengen. Dit betekent dat een overheid zich in de fase van planvorming bij kan laten staan door andere partijen – adviesbureaus, ingenieursbureaus, koepelorganisaties – om een aantal inhoudelijke en commerciële varianten te laten verkennen. Het nadeel hiervan is dat de transactiekosten van een DBFMO worden verhoogd (de hoge transactiekosten worden wel als nadeel van dit type aanbesteding genoemd).

15.6 PPS en de splitsing in bouw, beheer en dienstverlening van infrastructuur

Er zijn drie taken die de overheid uit handen kan geven:
– de bouw;
– het beheer van de infrastructuur;
– de dienstverlening.

Wat betekent dit voor de PPS? In de voorgaande paragraaf is reeds aangegeven wat de gevolgen van een DB- of DBFMO-constructie kunnen zijn. Nu rest de overheid echter de mogelijkheid om te kiezen voor één

exploitant voor alle taken of voor afzonderlijke uitbesteding, oftewel splitsing per taak.

Splitsing van taken heeft als voordeel dat de overheid niet te afhankelijk wordt van één onderneming of consortium. De overheid kan haar positie versterken door gebruik te maken van de aanwezigheid van verschillende partijen en zo een soort verdeel-en-heers-tactiek toe te passen. Een risico van een splitsing is *over-the-wall-engineering*: de private partij optimaliseert per taak en heeft prikkels om eventuele problemen af te wentelen op de partijen die de andere taken uitvoeren. Dit kan tot hogere coördinatiekosten bij de overheid leiden. Bij de contractering van de HSL-Zuid bleken hoge raakvlakrisico's te worden gepercipieerd, die een stevig raakvlakmanagement vergden. Bij een integrale aanpak is dat anders. Een private investeerder heeft, als hij verantwoordelijk is voor verschillende fasen in het proces, een belang bij een hoge kwaliteit. Dat geldt ook na de bouw. Ondanks de omstandigheid dat ook voor de DBFMO-aanbesteding geldt dat bouwers de neiging zullen hebben om «conservatief» te zijn in ontwerp en bouw (en er dus mogelijk niet veel innovativiteit optreedt), is er een grote prikkel om voor een hogere kwaliteit en duurzaamheid te zorgen. Immers, de bouwers hebben na oplevering zelf de infrastructuur in beheer en hebben er daarom belang bij de onderhoudskosten laag te houden. Een gevolg hiervan kan wel zijn dat deze extra duurzaamheid verdisconteerd wordt in de kosten die de bouwer vraagt van de opdrachtgever. De prijsvorming is meer realistisch bij een integrale aanpak, bij een splitsing van taken is er immers de mogelijkheid van afwenteling, hetgeen een prikkel kan zijn om met te lage aanbiedingen te komen. Wel geldt weer: bij een integrale aanpak met veel onzekerheden, zullen deze onzekerheden door bedrijven worden gemonetariseerd, hetgeen tot opdrijving van de prijs zal leiden. Hoe meer onzekerheden, des te minder aantrekkelijk een dergelijke integrale aanpak voor een overheid wordt.

Omdat een integrale aanpak tot een meer realistische prijsstelling kan leiden, kan er voor de desbetreffende bedrijven een disincentive voor innovatie ontstaan. Innovatie leidt immers niet zelden tot verdere prijsverhoging en is niet aantrekkelijk voor bedrijven die veel onzekerheden al moeten monetariseren.

In Nederland is het tot op heden niet gebruikelijk om alle taken, van aanleg tot exploitatie, in handen te geven van één onderneming. Op andere plaatsen zijn dat soort constructies al wel bekend. In Duitsland zijn bijvoorbeeld twee tunnelbouwprojecten (in Rostock en Lübeck) volledig uitbesteed aan private investeerders. Daar wordt bijvoorbeeld een private onderneming opgericht voor de bouw en exploitatie van de tunnel. Deze onderneming wordt dan samengesteld door de bouwers, die daarmee niet alleen verantwoordelijk zijn voor de bouw, maar ook voor exploitatie en onderhoud door middel van een concessie, waarmee de investeringen kunnen worden terugverdiend. Na de concessieperiode wordt de infrastructuur overgedragen aan de overheid (Design-Build-Finance-Maintain- Operate-Transfer).

Tabel 15.2 Argumenten vóór en tegen splitsing

Vóór splitsing van functies/taken pleit;	Tegen splitsing van functies/taken pleit:
«Verdeel-en-heers»; mogelijk per functie meer concurrentie dan bij integrale aanbesteding	Minder «over-the-wall-engineering», meer realistische prijsvorming
Hoge coördinatielast voor de overheid	Minder hoge coördinatielast voor de overheid
Grotere kans op innovativiteit (minder «conservatief» ontwerpen)	Door integrale verantwoordelijkheid vaak hogere kwaliteit en duurzaamheid
Meer transparantie, want minder complex	Disincentive voor innovatie om kosten laag te houden

Bij een waardering van deze voor- en nadelen moet worden bedacht dat vooral de onzekerheden waarmee partijen worden geconfronteerd van belang zijn. Hoe meer onzekerheden, des te minder de integrale aanpak een optie is, omdat al deze onzekerheden zullen worden gemonetariseerd. Splitsing van taken lijkt dan de enige optie: private partijen schrijven natuurlijk wel in op de bouw, wanneer er geen verantwoordelijkheid is voor de fasen daarna. Het risico voor deze fasen hierna komt dan bij de overheid te liggen. Deze dient dan uiteraard over goede afwegingsmechanismen te beschikken om tot adequate besluitvorming te komen.

15.7 De PPC en de PSC

In dit verband staan wij ook kort stil bij een tweetal instrumenten die zich in veel populariteit mogen verheugen, de public private comparator (PPC) en de Public Sector Comparator (PSC) (zie publicaties van het Kenniscentrum PPS).

– De PPC is een vergelijkingsmethodiek die de voor- en nadelen van PPS inventariseert en daar conclusie uit trekt nog vóór een PPS-constructie is aanbesteed. Als een project in aanmerking komt voor PPS, moet de PPC uitwijzen of PPS financieel-economische meerwaarde kan opleveren. Er wordt daarvoor een brede verkenning met een globale financiële inschatting uitgevoerd en bekeken hoe deze zich verhoudt tot traditionele uitvoering. Verder worden per projectfase de verschillen in kosten en opbrengsten van de twee alternatieven geanalyseerd en in geld gewaardeerd. Ook worden er contacten met het bedrijfsleven gelegd voor consultatie en een interessepeiling.
– De PSC daarentegen, vergelijkt als reeds de aanbesteding voor PPS heeft plaatsgevonden, de concrete biedingen van private partijen met uitvoering van een project in publiek beheer. De PSC vormt zo het financiële referentie-alternatief voor de overheid. De biedingen worden zo voortdurend gespiegeld aan de publieke variant.

Opmerkelijk is dat in de besluitvorming ogenschijnlijk veel waarde wordt gehecht aan de uitkomsten van de analyses die met deze instrumenten zijn verricht. «De PSC blijkt een cruciale rol te spelen bij de aanbesteding van het infraprovidercontract. De PSC dient de besluitvorming te ondersteunen, maar bij de HSL-Zuid zal de go-no go beslissing voor pps-uitvoering vrijwel geheel van de PSC-berekening afhangen», Zo leert ons het dossier HSL-Zuid.

Voor deze beide instrumenten geldt mutatis mutandis wat voor de bovenstaande vormen van aanbesteding geldt. De instrumenten moeten gevoed worden met data, die voor een belangrijk deel discutabel zijn. Veel is immers onzeker en dus zijn veel data betwistbaar. Bovendien is er altijd wel kritiek mogelijk op de methode van berekening waarop deze

instrumenten zijn gebaseerd. Conclusie 1: de resultaten van de analyses met behulp van deze instrumenten zijn altijd zacht. Dit is in het dossier HSL dan ook een constatering van minister Netelenbos: «De conclusies zijn zeer gevoelig voor de bij de berekening gehanteerde schattingen (!, HdB) van de efficiency-effecten van private deelname» (TK 1998–1999, 22 026, nr 84), iets waarop de ontwerpers van de PSC overigens ook op hebben gewezen (Korving, De Bruijn, Gans et al., 1999).

Tegelijk geldt dat deze instrumenten wel een belangrijke rol kunnen spelen in het proces van besluitvorming, omdat ze een aantal keuzen transparant maken. Neem de situatie waarin er een bieding wordt gedaan en vervolgens een analyse met behulp van de PSC wordt gemaakt.

– Wanneer uit de PSC-analyse blijkt dat publieke uitvoering goedkoper is, is dat geen absoluut en dus volledig betrouwbaar gegeven.
– Wel kan de PSC een faciliterende rol spelen bij de onderhandelingen tussen de minister en het consortium. De minister heeft door de PSC immers een aantal argumenten en gegevens in handen om de bieding kritisch te bevragen, meer precies de bieding te fileren en zo dus tot beter inzicht in de bieding te komen.
– Overigens, het behoeft niet te verbazen dat gedurende dit proces ook de uitkomst van de PSC wordt bijgesteld. De onderhandelende minister zal immers, door de inhoud van de bieding en de inhoud van de onderhandelingen, deels tot nieuwe inzichten komen, die van invloed kunnen zijn op de uitkomsten van de analyse met behulp van de PSC.

Conclusie 2: de instrumenten – met name de PSC – kunnen een belangrijke rol spelen in de onderhandelingen. Dit is van groot belang, omdat er in deze onderhandelingen immers sterke prikkels zijn voor private partijen om een zo gunstig mogelijk contract te bedingen en omdat deze partijen ongetwijfeld ook allerlei vormen van strategisch gedrag zullen vertonen.

We zien hier dus een vergelijkbaar beeld als bij de innovatieve vormen van aanbesteding: ingebed in fundamentele onzekerheden, is een belangrijk rol dat zij processen van onderhandeling tussen overheid en bedrijfsleven faciliteren.

15.8 De rol van de Tweede Kamer

Een samenvatting van het bovenstaande levert het volgende beeld op:

– PPS kan een belangrijke meerwaarde hebben en van positieve invloed zijn op de inhoudelijke kwaliteit en financierbaarheid van een groot infrastructuurproject. De expertise van de private sector wordt idealiter reeds bij de planvorming ingebracht, maar de grilligheid van de publieke besluitvorming maakt het voor private partijen onaantrekkelijk om vroeg in te stappen.
– Dit levert een dilemma op: enerzijds moet de publieke besluitvorming in voldoende mate zijn geconsolideerd, wil er voor private partijen een voldoende stabiele omgeving zijn. Anderzijds mag deze besluitvorming niet tot dichtgetimmerde besluiten leiden, omdat er dan belangrijke kansen voor PPS en zinvolle private inbreng verloren kunnen gaan.
– Dit betekent dat de besluitvorming idealiter wordt gevolgd door onderhandelingen tussen consortia en de verantwoordelijke ministers over de precieze invulling van dit project en dat er voor deze onderhandelingen nog voldoende ruimte is in verband met scope-optimalisatie, inhoudelijk inbreng private partijen, et cetera. Gegeven deze

ruimte kan dit proces nog van majeure invloed zijn op de vormgeving van het project.
– De kernvraag luidt: hoe te voorkomen dat de Tweede Kamer in dit proces volledig buiten spel komt te staan.

Bij ieder arrangement zal ten minste rekening moeten worden gehouden met de volgende belangen:
– Het belang van de Tweede Kamer bij een goede informatievoorziening en mogelijkheden om de besluitvorming in voldoende mate te controleren en zo mogelijk te sturen. Het is niet gewenst dat de Kamer wordt geconfronteerd met de uitkomsten van de onderhandelingen en dan nog slechts de keuze heeft tussen accepteren en verwerpen.
– Het belang van de minister bij voldoende ruimte voor onderhandelen en onderhandelingsstrategieën. Bij dit laatste is van belang dat expliciete uitspraken van de Kamer de onderhandelingspositie van de minister kunnen verzwakken.
  • Wanneer het de private partijen duidelijk is waarmee de minister in ieder geval de onderhandelingstafel moet verlaten, is er een prikkel om de prijs hiervoor te verhogen.
  • Het dilemma van risicoreserveringen: nodig om voorspelbaarheid project te bevorderen, kan werken als een prikkel voor bedrijven om hier bestedingen voor te zoeken.
  • Iets dergelijks geldt voor reserveringen voor het geval de PP-financiering tegenvalt.

De problematiek van de relatie tussen een onderhandelende minister en de Tweede Kamer is niet uniek voor infraprojecten. Een arrangement om hiermee om te gaan zal uit de volgende elementen bestaan:
1. De Kamer en de minister hebben vertrouwelijk overleg over de onderhandelingen.
2. De Kamer wordt in de gelegenheid gesteld om bij de start van de onderhandelingen uitgangspunten te definiëren.
3. Tijdens de onderhandelingen kan de Kamer op cruciale momenten worden geïnformeerd over de stand van zaken en kan de Kamer haar opvattingen kenbaar maken over deze stand van zaken.
4. Deze betrokkenheid gedurende het proces impliceert niet dat de Kamer gecommitteerd is aan het eindresultaat. Het eindresultaat moet zelfstandig en uiteindelijk ook in het openbaar door de Kamer beoordeeld kunnen worden.
5. De minister deelt de private partijen mee dat zijn onderhandelingsresultaat altijd een resultaat-onder-voorbehoud is: de Kamer moet instemmen. Dit impliceert dat kritiek van de Kamer op het resultaat niet een probleem is voor de onderhandelende minister, maar een gezamenlijk probleem voor minister en private partij.
6. De minister en de private partijen kunnen afspraken maken over de manier waarop zij met een eventueel negatief oordeel van de Kamer zullen omgaan.

Eventueel kan de positie van de Kamer worden versterkt door een default option in te bouwen: een overheid die een terugvaloptie heeft, staat sterker in de onderhandelingen dan een overheid die min of meer gedwongen is de publiek-private samenwerking aan te gaan. Vergelijk de suggestie van het CPB voor een minimum variant, te ontwikkelen voordat er over een PPS wordt onderhandeld.

Dit soort arrangementen komen we vaker tegen bij onderhandelende overheden en is ook de essentie van het voorstel dat is opgenomen in het

Toetsingskader PPS. Dit is een generiek toetsingskader, waartegen een aantal bezwaren kan worden ingebracht:
- de Kamer is inhoudelijk niet competent genoeg om de onderhandelingen richting te geven;
- de Kamer kan zo wel de onderhandelingen sturen, maar behoeft zich niet te committeren;
- er bestaat een kans dat (een deel van) de Kamer aan deze vertrouwelijke procedure niet mee wil doen omdat de leden de handen willen vrijhouden;
- de informatievoorsprong van de minister is zo groot, dat invloed van de Kamer eenvoudig te beperken is;
- de Kamer is sterk afhankelijk van de prudentie van de minister: legt deze bijvoorbeeld tijdens onderhandelingen de belangrijkste keuzen voor vanuit de intentie de Kamer de mogelijkheid van beïnvloeding te geven of is de minister meer opportunistisch en is de inbreng van de Kamer schijn?
- De private partijen zullen de minister onder druk zetten om het resultaat van de onderhandelingen door de Kamer te loodsen.

Deze kritiek leidt tot twee mogelijke manieren om met de rol van de Kamer om te gaan bij publiek-private onderhandelingen.

In de eerste plaats, de Kamer kan kiezen voor haar klassieke rol. Zij beoordeelt het eindresultaat.
In de tweede plaats kan de Kamer ook kiezen voor betrokkenheid bij de onderhandelingen, op hoofdlijnen volgens het stramien van de bovenstaande zes punten. Omdat de werking van dit stramien afhankelijk is van de positie van de minister, de complexiteit van het project, de mate waarin publieke belangen in het geding zijn, et cetera, maakt zij bij de start van de onderhandelingen concrete, op het specifieke project afgestemde procesafspraken met de minister over haar betrokkenheid. Eventueel kunnen deze procesafspraken aan de private partijen worden meegedeeld, zodat ook zij weten, welke rol de Kamer in het proces speelt.

15.9 Naar een toetsingskader

PPS is aan de orde wanneer:
- De besluitvorming zodanig ver is voortgeschreden, dat de Kamer een principe- besluit inzake een project kan nemen. Dit besluit kan een aantal vormen aannemen:
  - Er is een principe-besluit inzake het project. De minister dient op zoek te gaan naar een PPS-constructie. Definitieve besluitvorming is niet afhankelijk van de uitkomst hiervan.
  - Er is een principe-besluit inzake het project. De minister dient op zoek te gaan naar een PPS-constructie. Definitieve besluitvorming is wel afhankelijk van de uitkomst hiervan, waarbij de Kamer:
    * Na de onderhandelingen tussen minister en consortium haar oordeel geeft over het resultaat.
    * Na de onderhandelingen tussen minister en consortium haar oordeel geeft over het resultaat en dit mede baseert op een door haar geformuleerde default option.

- De principe-uitspraak van de Kamer laat voldoende ruimte voor private partijen om de eigen expertise en financiële belangen in te brengen. De Kamer maakt met de minister procesafspraken over de wijze waarop er wordt aanbesteed, welke rol de Kamer gedurende het

proces van aanbesteding heeft en of er wellicht een default optie wordt geformuleerd.

– Zowel nieuwe vormen van aanbesteding als de PSC en PPC hebben een belangrijke procesmatige rol: ze kunnen het proces van onderhandelingen tussen minister en private partijen faciliteren

15.10 Literatuur

Abdel-Aziz, A. M. & A. D. Russell (2001), A structure for government requirements in public-private partnerships, Canadian Journal of Civil Engineering, National Research Council Canada: 891–909.

Berkhout, K. & M. Breedeveld, (1999), Publiek-private samenwerking; Een wondermiddel voor alle gezindten, NRC Handelsblad, 24 februari.

Bult-Spiering, M., (2003), Publiek-private samenwerking; de interactie centraal, Enschede.

Esselbrugge, M & G. R. Teisman (1998), Publiek-privaat procesmanagement bij kluwens van reeksen infrastructuurprojecten, Management in Overheidsorganisaties, december: C3190-1-18.

Flyvbjerg, B, N. Bruzelius & W. Rothengatter (2003), Megaprojects and Risk; An Anatomy of Ambition, Cambridge (Cambridge University Press).

Ham, Hans van & Joop Koppenjan (red.) (2002), Publiek-private samenwerking bij transportinfrastructuur. Werkend of wijkend perspectief? Utrecht (Lemma).

International Journal of Public-Private Partnerships Sheffield (Sheffield Hallam University Press, Sheffield).

Kenniscentrum PPS (2003), DBFM driven by incentives, Den Haag (Kenniscentrum PPS).

Korving, Wout, Hans de Bruijn, Roel Gans et al (1999), Operationalisering financieel instrumentarium Eindrapportage versie 1; PPS, Rapport i.o.v. Ministerie van Financiën, in samenwerking met het Nederlands Economisch Instituut en Berenschot, Rotterdam.

Kouwenhoven, V. P. (1991), Publiek-private samenwerking: mode of model?, Delft (Eburon).

Miller, John B. (2000), Principles of Public and Private Infrastructure Delivery, Boston (AIC, Kluwer Academic Publishers).

Raad voor Verkeer en Waterstaat (2000), Meer markt, andere overheid. Advies over de veranderende relatie tussen markt en overheid op terreinen van Verkeer en Waterstaat, Den Haag, maart.

Teulings, C. N. & C. C. Koopmans (2004), Rendement en publieke belangen; De besluitvorming bij Betuweroute en HSL-Zuid, notitie ten behoeve van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (TCI), Amsterdam (SEO).

BIJLAGE I

VERSLAG HOORZITTINGEN PROFESSOR BENT FLYVBJERG (UNIVERSITEIT VAN AALBORG, DENEMARKEN), INCLUSIEF SHEET-PRESENTATIES
30 augustus en 16 september 2004

Stenografisch verslag van een gesprek in het kader van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten op 30 augustus 2004 in de Enquêtezaal van het Logement te Den Haag

Gehoord wordt: de heer Flyvbjerg

Aanvang: 9.15 uur

Voorzitter: de heer Duivesteijn

Verder zijn aanwezig de leden van de commissie: de heren Ch. B. Aptroot, M. J. L. M. Hermans, G. P. J. Koopmans en A. Slob,

alsmede de heer V. M. Kool, griffier, de heer H. Priemus, onderzoeks-coördinator, en de heren R. A. Noordsij, K. van Keulen, D. Koenders, J. F. M. Koppenjan, en M. Pheijffer, onderzoekers, en mevrouw van Hal, tolk.

De **voorzitter**: De Tijdelijke Commisse Infrastructuurprojecten is door de Tweede Kamer ingesteld met twee belangrijke opdrachten. De eerste opdracht is het ontwerpen van een toetsingskader voor grote projecten. Daarbij gaat het met name om de vraag binnen welk besluitvorming-skader de Tweede Kamer in staat is greep te krijgen op de ontwikkeling van projecten zoals de Betuweroute en de HSL. De tweede opdracht is, een dergelijk toetsingskader te ontwikkelen aan de hand van een tweetal leerervaringen, namelijk de ontwikkelingen rondom de Betuweroute en de HSL. Op basis daarvan moet het mogelijk zijn om toekomstige projecten zoals de Zuiderzeelijn en de Tweede Maasvlakte beter in de hand te houden dan thans het geval lijkt te zijn.
Wij beginnen deze reeks van hoorzittingen met een gesprek met een deskundige uit Denemarken. Onze eerste gesprekspartner is de heer Flyvbjerg, hoogleraar infrastructuurplanning aan de universiteit van Aalborg. Hij heeft op basis van een database van circa 260 grote infra-structuurprojecten uit de hele wereld onderzoek gedaan naar kosten-overschrijdingen bij grote projecten en laat zien dat er bij grote projecten systematisch sprake is van hogere kosten dan geraamd. De heer Flyvbjerg heeft diverse oorzaken onderzocht en komt tot de conclusie dat vooral het gedrag van beslissers en niet zo zeer fouten bij het maken van ramingen de hoofdoorzaak vormen van kostenoverschrijdingen. Ik acht het voor de commissie belangrijk om te kijken wat de betekenis van zijn onderzoek is. Mijnheer Fluyvbjerg, welkom. De commissie heeft u uitgenodigd in uw hoedanigheid van internationaal expert op het gebied van infrastructuur-planning. De commissie wil vanochtend een gesprek met u voeren over de karakteristieken van grote projecten en in het bijzonder over de oorzaken van kostenoverschrijdingen die zich bij grote projecten vaak voordoen.

De heer **Flyvbjerg** presenteert de resultaten van zijn onderzoek aan de hand van een presentatie onder de titel: «Internationale ervaring met grote infrastructuurprojecten».

[Sheets in het Nederlands: zie p. 249–255]

De **voorzitter**: Dank u wel voor uw uiteenzetting. Wij willen met u over een aantal onderwerpen doorspreken en daar een aantal vragen aan verbinden. Ik maak eerst een algemene opmerking. Als ik de presentatie op mij laat inwerken, heb ik aan de ene kant een negatief gevoel, omdat deze een redelijk dramatisch beeld lijkt te geven van de uitvoering van megaprojecten. Aan de andere kant ben ik betrekkelijk «gerustgesteld», omdat wat wij in Nederland tegenkomen met de Betuweroute en de HSL over de hele wereld op dezelfde manier lijkt te gebeuren.
Een van de boeken over dit thema die mij in de tachtiger jaren het meest opvielen, was het boek van Peter Hall «Great Planning Disasters». Het lijkt erop dat er in de tijd die ligt tussen het verschijnen van dat boek en dit moment niet veel is geleerd. Is daar een verklaring voor te geven?

De heer **Flyvbjerg**: Dat is juist. «Great Planning Disasters» was inderdaad het startpunt van ons onderzoek. Er is gekeken naar verschillende projecten en wij wilden bezien of er een algemeen patroon zichtbaar was. Inderdaad zijn de conclusies van Peter Hall van toepassing op verschillende projecten. Er is dus sprake van een algemeen patroon, dat niet alleen geldt voor de projecten die hij heeft onderzocht. De situatie is inderdaad niet verbeterd sinds het boek van Peter Hall is uitgekomen.
Ik denk dat de verklaring voor deze misinformatie is, dat misinformatie rendabel is. Door middel van misinformatie is het waarschijnlijker dat je jouw project goedgekeurd krijgt. Peter Hall heeft destijds ook laten zien dat het heel riskant is om kosten te onderschatten en baten te overschatten. Hij legt het heel boeiend uit in zijn boek en hij wijst ook op het risico van destabilisatie van projecten. Eigenlijk gaat het om chaosmanagement. Het is heel gevaarlijk om een te krappe begroting voor te leggen. Uiteindelijk gaat het erom dat de planners en de managers moeten vechten voor geld en daarbij gaat het om grote bedragen. Het is heel moeilijk om meer geld te krijgen voor je project. Vaak moet dit aan het parlement worden voorgelegd en leidt het tot heel wat discussie. Dit destabiliseert het proces. De projectplanners en de projectsponsors weten dat het rendabel is om de baten te overschatten en de kosten te onderschatten. Het zou ook irrationeel zijn, zoals blijkt uit de citaten die ik in mijn presentatie heb gebruikt, om dat allemaal niet te doen. Iedereen doet het, zeggen de planners en de sponsors, dus wij doen het ook.

De **voorzitter**: Kostenoverschrijding is voor iedereen herkenbaar en wordt algemeen veroordeeld. In zijn boek beschrijft Peter Hall echter ook een andere kant van de projecten, namelijk dat allerlei effecten van plannen niet kunnen worden gemeten. Neem bijvoorbeeld het Sydney Opera House. Dit is honderdtwintig keer duurder geworden dan aanvankelijk gepland, maar inmiddels is het wel een symbool voor de stad Sydney. Zijn dit factoren die ook in uw onderzoek zijn gewogen?

De heer **Flyvbjerg**: In onze statistische analyse hebben wij ons alleen gebaseerd op meetbare effecten. Wij hebben dus niet gekeken naar de positieve effecten van het bouwen van het Sydney Opera House op de stad Sydney. Ik wil daar wel graag iets over zeggen. Men gebruikt vaak als argument dat het Sydney Opera House architectonisch prachtig is en dat die kostenoverschrijdingen dus maar moeten worden aanvaard. Anders worden dergelijke gebouwen nooit gebouwd. Er zijn dus pragmatische redenen om te zeggen dat deze architectonische schatten moeten worden gebouwd en dat kostenoverschrijdingen dus maar moeten worden aanvaard. Dat is echter niet juist. Neem bijvoorbeeld het Guggenheim Museum in Bilbao. Dat is een architectonische schat en een groot symbool. Het is binnen de begroting en op tijd gebouwd en er wordt meer

geld mee verdiend dan in Sydney. Nu zijn er ook andere facetten van het Sydney Opera House, die niet worden besproken. De architect van het Sydney Opera House, JOrn Utzon, is professor aan mijn universiteit. Gedurende twintig jaar heeft hij eigenlijk niets anders kunnen bouwen. Hij heeft dat project gedaan, daar zijn de kosten overschreden en dat heeft geleid tot een enorm conflict, waardoor hij elders niet aan de slag kon. Hij is misschien wel een van de grootste architecten van de twintigste eeuw, maar hij heeft slechts één project uitgevoerd. Hij had veel meer kunnen bouwen. Frank Gehry, die het Guggenheim Museum in Bilbao heeft gebouwd, heeft daarna allerlei projecten uitgevoerd. Er zijn dus kosten die je niet kunt meten, bijvoorbeeld in het geval van architect JOrn Utzon. Wat heeft het ons niet gekost dat hij niet veel méér heeft gebouwd? In Sydney is er inderdaad een architectonische schat gebouwd, maar de rest van de wereld heeft daar geen profijt van.

De **voorzitter**: Voor de architect Jörn Utzon is het in elk geval buitengewoon prettig dat hij betrokken is bij de renovatie van het Sydney Opera House en dat hij van de stad Sydney alsnog rehabilitatie heeft gekregen, maar daar gaat het nu niet om. Waar het wel om gaat is de professionaliteit bij de voorbereiding van megaprojecten. Begrijp ik goed dat u de term «onjuiste informatie» min of meer als een neutrale term hanteert? Bij de voorbereiding van dit soort projecten worden vele miljoenen geïnvesteerd. Kun je dan nog op een neutrale manier spreken over «onjuiste informatie»?

De heer **Flyvbjerg**: Ja, men kan op een neutrale manier over onjuiste informatie spreken, maar vaak is de informatie tendentieus. De gegevens die worden gebruikt voor het opstellen van kosten en baten kunnen verschillen. De vraag is altijd of men doelbewust onjuiste informatie geeft of dat er fouten worden gemaakt. De statistieken wijzen uit dat het bij onjuiste informatie niet om fouten gaat. De vraag is dan of dit kan worden verklaard. Welnu, dat heb ik geprobeerd te doen. Onjuiste informatie wordt inderdaad meestal doelbewust verstrekt. Dan kun je inderdaad niet spreken van een neutrale term.

De heer **Aptroot**: Wij hebben een artikel van u aangetroffen in de «Journal of the American Planning Association», getiteld: «Underestimating cost in public work projects. Error or lie?» De hoofdtitel is: Error or lie – fout of leugen? Daarin trekt u de volgende conclusie: «Cost underestimation cannot be explained by error and seems to be best explained by strategic misrepresentation, by lying». U stelt dus, dat het over het algemeen niet gaat om vergissingen, maar om bewust strategisch gedrag, liegen dus. Kunt u daarop ingaan en hebt u daarvan voorbeelden?

De heer **Flyvbjerg**: Met de term liegen mag je niet te lichtvaardig omgaan en dat hebben wij ook niet gedaan. De redacteur van een dergelijk blad zou het ons ook niet toestaan, te meer omdat er juridische gevolgen verbonden zijn aan het gebruik van deze termen. Wij zijn dus heel voorzichtig te werk gegaan. Dat moet ook en je moet ook weten waarover je het hebt. Voor ons is de definitie van liegen: doelbewuste misleiding. Dat is ook algemeen aanvaard en het is een rechtvaardiging voor de term liegen. In het artikel zeggen wij dat de onjuiste informatie in dit geval doelbewust wordt verstrekt en dat staat per definitie gelijk aan liegen. Als de onjuiste informatie doelbewust is, is het gerechtvaardigd om van liegen te spreken.

De heer **Aptroot**: U ziet daar een patroon in. Het zal in het Nederlandse parlement waarschijnlijk niet anders zijn dan in buitenlandse parlementen: het verkeerd informeren van parlementen is een soort van doodzonde. Als u dan toch elke keer weer hetzelfde patroon ziet, hoe kan een politicus zich dan nog echt inzetten voor een project? Hoe kun je dan als politicus nog zeggen: ik ga voor een dergelijk project?

De heer **Flyvbjerg**: Als ik politicus was, zou ik nauwkeurige informatie willen hebben. Als je geen nauwkeurige informatie hebt, neem je eigenlijk een beslissing in een zwarte doos. Je weet dan niet wat de werkelijke kosten zijn, wat de werkelijke baten zijn en wat de werkelijke risico's zijn. Soms moet er wel een beslissing worden genomen zonder dat precies bekend is wat de kosten, de baten of de risico's zijn. Daar hebben volksvertegenwoordigers maar al te vaak mee te maken. In een democratie gaat het echter om de waarheid. Men moet constant de waarheid in het oog houden. Het parlement heeft het recht om beslissingen te nemen. Dat is vastgelegd in de Grondwet. Het parlement neemt ook de eindbeslissing en moet dat ook doen, maar dat besluit van het parlement moet wel gebaseerd zijn op goede informatie, op de waarheid, op waarheidsgetrouwe informatie. Dat geldt zeker bij megaprojecten. De beslissing moet dus gebaseerd zijn op informatie in plaats van misinformatie.

De **voorzitter**: Ik heb nog drie meer toegespitste vragen. De eerste gaat over het gebruik van prognoses. In uw presentatie viel mij op dat u in vrij scherpe formuleringen wijst op de gevolgen van het niet gebruiken van de juiste methodes of prognoses en op het beoordelen en beheersen van risico's. Het begrip «juiste methodes» suggereert dat er wel degelijk betrouwbare methodes zouden zijn voor het maken van prognoses. Wij hebben in Nederland een politiek conferencier gehad, Wim Kan, die het hierover had. Hij zei: voorspellen is moeilijk, zeker als het om de toekomst gaat. Wat zijn uw betrouwbare methodes?

De heer **Flyvbjerg**: U zult wellicht opgemerkt hebben dat wanneer ik het woord «methode» gebruikte, dat woord altijd onderaan de sheet stond. Daaruit blijkt hoe ik erover denk. Ik vind dit het minst belangrijke element. Voor mij zijn stimulansen veel belangrijker. Vaak hoor je het tegenovergestelde. Men richt zich veel meer op methodes. Nu wij het toch over methodes hebben, wil ik er wel even op ingaan. Er bestaan geen methodes die je een betrouwbaar eindantwoord kunnen geven waarmee de kous af is en waarmee alles goed gaat. In die zin bestaan er geen juiste methodes, maar er bestaan wel betere methodes. Daarmee bedoel ik methodes die gebaseerd zijn op ervaring in plaats van op hypothetisch denken. Dat laatste is voor veel op dit moment gangbare methodes het geval. Er zal geen methode zijn die het enige juiste antwoord geeft, maar er zijn betere methodes dan de methodes die nu worden gebruikt.

De **voorzitter**: Ik kom terug op een andere stelling van u betreffende het ambitieniveau. Vaak zal de reikwijdte van het ambitieniveau van een project in de loop van de tijd aanzienlijk veranderen. Wij hebben bijvoorbeeld in Nederland gezien dat er bij de Betuweroute een ongelofelijke verandering ontstaan is in de schaal van het project. Het betrof een verandering van ruim 20%. Is er bij scopewijzigingen van deze omvang per definitie sprake van mismanagement, misinformatie of van een bewuste strategie?

De heer **Flyvbjerg**: Ik denk niet dat het mismanagement is als de reikwijdte van een project verandert. Vaak is het parlement zelf dat de

beslissing neemt om de projectomvang te veranderen, bijvoorbeeld omdat er hogere milieu- of veiligheidseisen worden opgelegd. Een verandering in de reikwijdte zelf is geen mismanagement. Het is wel mismanagement of misinformatie als er verkeerde informatie wordt verstrekt, als er gezegd wordt dat een project zo gebouwd kan worden zonder dat er posten worden opgenomen voor onvoorziene elementen zoals verandering in reikwijdte. Vaak wordt een project in het verkeerde licht gesteld. Er wordt gezegd dat een project zo gebouwd kan worden, zonder dat er voorzieningen zijn opgenomen voor veranderingen in reikwijdte. Ondanks het feit dat er zeker ervaring is op het gebied van verandering van reikwijdte. Het veranderen van de reikwijdte op zich is geen mismanagement of misinformatie, maar het wordt mismanagement als de actoren die de beslissing nemen de indruk krijgen dat een project uitgevoerd kan worden zonder dat er voorzieningen zijn opgenomen voor veranderingen in reikwijdte.

De **voorzitter**: Een sleutelvraag die telkenmale aan de orde zou komen, althans een antwoord dat vaak op die vraag gegeven zou worden is dat het hier gaat om unieke projecten en dat het daarmee per definitie onmogelijk is om gelet op de complexiteit en het unieke karakter om de beheersing van kosten en het inschatten van opbrengsten op een kwalitatief voldoende manier te doen. Kunt u reageren op de vraag of deze stelling juist is?

De heer **Flyvbjerg**: Het is inderdaad een zeer vaak gebruikt argument dat elk project uniek is en dat er niets gemeenschappelijks tussen de verschillende projecten bestaat en dat je dus ook niet de ervaring uit het ene project kunt gebruiken in het andere project. Dat is mijns inziens een valse argumentatie. In het onderzoek dat wij hebben gedaan wijst de statistische analyse uit dat er verbazingwekkend veel vergelijkingen te trekken zijn. Bij negen van de tien projecten zijn er kostenoverschrijdingen en in verschillende projecten is er een tekort aan baten. De projecten zijn zeer zeker niet uniek, er is een patroon in te ontdekken. En juist omdat er een patroon in te ontdekken valt, zijn er mogelijkheden om de kosten te beheersen. Men moet dan wel rekening houden met het feit dat negen van de tien projecten een verandering in reikwijdte of ambitieniveau laten zien en dat dit dan weer leidt tot hogere kosten en tot een verhoging van de begroting. Daartoe moet men wel posten opnemen in de begroting. Zo kun je uiteindelijk de kosten beheersen. Er is dus veel te leren van het ene project voor het andere project. Veel projecten zijn in veel opzichten vergelijkbaar, maar dat gegeven moeten wij wel gebruiken in de planning en ik steun zeker niet het argument dat ieder project uniek is.

De **voorzitter**: Dan zijn wij gekomen aan het einde van deze eerste ontmoeting in het kader van ons onderzoek naar de oorzaken van mogelijke overschrijdingen bij megaprojecten. Wij hebben met u vooral doorgesproken over de problematische kant – het ziet er wereldwijd niet al te positief uit en het is uiteraard de opdracht zoals wij hem ambiëren dat wij in ieder geval voor Nederland een toetsingskader zouden kunnen ontwikkelen waardoor het parlement wel degelijk meer greep krijgt op dit soort megaprojecten. Het zou mooi zijn als dat zou lukken en daarvoor willen wij graag in een later stadium met u doorpraten over de vraag wat nou mogelijke oplossingen zijn. Tot zover wil ik u van harte bedanken voor het verstrekken van een voor ons belangrijk referentiekader. Dank u wel.

Sluiting: 10.35 uur

Openbare Hoorzitting TCI

**"Internationale ervaring
met
grote Infrastructuurprojecten"**

Door
Professor Dr. Bent Flyvbjerg,
Den Haag, 30 augustus 2004

© Copyright Bent Flyvbjerg

Agenda

1. Het probleem voor parlementen
2. Kenmerken van grote infrastructuurprojecten
3. Belangrijke valkuilen
4. De mate van "misinformation" (incorrecte informatie)
5. De oorzaken van "misinformation"
6. Kritische succesfactoren

© Copyright Bent Flyvbjerg

Het kernprobleem voor Parlementen

- 9 van de 10 besluiten over grote infrastructuurprojecten zijn gebaseerd op "misinformation" (incorrecte informatie)
- "Misinformation" is rendabel

© Copyright Bent Flyvbjerg

Type Projecten

- **Transport**
- Energiecentrales
- Dammen
- Waterprojecten
- IT systemen
- Olie- en gaswinning
- Ruimtevaartprojecten
- Wapensystemen

© Copyright Bent Flyvbjerg

Kenmerken van Grote Infrastructuurprojecten

- Door de lange planningshorizons en complexe afhankelijkheidsrelaties zijn dergelijke projecten inherent risicovol.
- Vaak zal de reikwijdte of het ambitieniveau van het project in de loop van de tijd aanzienlijk veranderen.
- Dergelijke onvoorziene omstandigheden zouden geen verrassing moeten zijn.
- Een voorzichtige planning houdt in dat adequate voorzieningen in de begroting moeten worden opgenomen voor onvoorziene uitgaven.
- Statistieken bewijzen echter dat dit doorgaans niet het geval is. **"Misinformation"** over kosten en baten is eerder de norm.
- Dit leidt tot **kostenoverschrijdingen** en **tegenvallende baten**

© Copyright Bent Flyvbjerg

Belangrijke Valkuilen

- Verkeerde inschatting van de mate van "misinformation"
- Verkeerde inschatting van de werkelijke oorzaken van "misinformation"
- Geen incentives om correcte informatie te verstrekken
- Geen gebruik maken van de juiste methodes voor het maken van prognoses en beoordelen/beheersen van risico's

© Copyright Bent Flyvbjerg

"Misinformation" over Kosten

- In 9 van de 10 projecten zijn kosten onderschat en overschreden
- Het onderschatten van kosten (en overschrijding) werd in 20 landen op 5 continenten geconstateerd
- Onderschatting (en overschrijding) is in de afgelopen 70 jaren een constante geweest, kostenramingen zijn niet verbeterd.

© Copyright Bent Flyvbjerg

"Misinformation" over Baten

- In 9 van de 10 spoorwegprojecten is het vervoersaanbod overschat
- Op 50% van de wegen is het verschil tussen het werkelijke en het voorspelde vervoersaanbod ruim 20 procent.
- Vervoersprognoses zijn in de loop van de tijd niet verbeterd

© Copyright Bent Flyvbjerg

Mate van "misinformation", Transport Projecten

Type project	Gem. Kosten overschrijding %	Gem. Verkeerstekort %
Spoorwegen	44.7	51.4
Bruggen & tunnels	33.8	-
Wegen	20.4	-9.5 (half>±20%)

© Copyright Bent Flyvbjerg

Waarom "misinformation" een probleem vormt

- Het leidt tot inefficiënte toewijzing van gelden = verspilling
- Het leidt tot kostenoverschrijdingen, vertragingen en tegenvallende baten
- Het destabiliseert beleid, planning, uitvoering en exploitatie
- Het onjuist informeren van het parlement of een minister is in strijd met de wet
- Projecten worden steeds omvangrijker en daarmee groeit het probleem

© Copyright Bent Flyvbjerg

Beleidsmatige gevolgen

- Degenen die de besluiten nemen kunnen momenteel niet vertrouwen op de informatie die verstrekt wordt door projectsponsors en planners
- Er is een sterke behoefte om methodes en incentives vast te leggen waarmee meer betrouwbare informatie wordt verstrekt

© Copyright Bent Flyvbjerg

Beleidsmatige gevolgen

1. **Technisch**: Gebrekkige gegevens en modellen
2. **Psychologisch**: Optimisme bij beoordeling van projecten
3. **Economisch**: Najagen van eigen voordeel ("rent seeking behaviour"), aannemers staan onder druk
4. **Politiek**: Macht en belangen beïnvloeden uitkomsten

© Copyright Bent Flyvbjerg

Het basismechanisme van het onderschatten van de kosten

"Als planner weet je doorgaans wat de werkelijke kosten zijn. Je weet dat de begroting ontoereikend is, maar het is moeilijk om dat over te brengen op private en publieke partijen (politici). Zij weten dat **hoge kosten de kans op overheidsfinanciering verkleint.**"

© Copyright Bent Flyvbjerg

Het basismechanisme van het overschatten van baten

"Het systeem moedigt mensen aan om zich te **richten op de baten** – omdat er tot op heden weinig aandacht is geweest voor de kwaliteit en degelijkheid van risicoanalyses. Het is daarom van belang dat projectsponsors **alle baten aantonen**, ook omdat de projectsponsors weten dat hun project concurreert met andere projecten in **de strijd om de schaarse middelen**."

© Copyright Bent Flyvbjerg

De toets doorstaan

"De toets (van projectgoedkeuring) doorstaan, daar gaat het allemaal om. Als je maar binnen bent. Daarom wordt in deze fase het project **zo gunstig mogelijk voorgesteld**."

© Copyright Bent Flyvbjerg

Partijen en Belangen

Partijen die weinig tot geen direct belang hebben bij het vermijden van "misinformation"	Partijen die een direct belang hebben bij het vermijden van "misinformation"
Lokale volksvertegenwoordigers met een bijzonder belang bij het project	Volksvertegenwoordigers zonder een bepaald belang bij het project
Projectsponsors	Ministerie van Financiën
Ministerie van Verkeer	De Rekenkamer
Adviesbureaus	(Ministerie van Verkeer)
Aannemers, bonden, bankiers, ontwikkelaars	

© Copyright Bent Flyvbjerg

Is er enige grond voor een complottheorie?

"Ik denk niet dat het erg doelbewust is; het is ook niet zo dat mensen om de tafel gaan zitten en strategieën bedenken om de overheid geld afhandig te maken; het is meer dat iedereen **zich bewust is van de** concurrentie."

© Copyright Bent Flyvbjerg

"Misinformation" heeft zo zijn eigen ratio

- "Misinformation" bestaat omdat belangrijke partijen er voordeel bij hebben, in de zin dat "misinformation" leidt tot het goedkeuren en uitvoeren van projecten
- "Misinformation" is in dit opzicht rationeel.
- Deze ratio is echter misplaatst, omdat de verkeerde projecten goedgekeurd en uitgevoerd worden.

© Copyright Bent Flyvbjerg

Kritische Succesfactoren

- "Misinformation" moet niet aangemoedigd, maar juist ontmoedigd worden.
- Krachtige stimuleringsmaatregelen moeten ingevoerd worden voor nauwkeurige informatie over kosten, baten en risico's.
- In de praktijk moet gebruik gemaakt worden van betere methodes voor het voorspellen van kosten, baten en risico's.

© Copyright Bent Flyvbjerg

Verbatim report of a hearing held by the Temporary Committee on Infrastructure Projects on 16 September 2004 in the Hearings Room at the Logement in The Hague

The Committee is hearing: Mr Flyvbjerg

The hearing starts at: 15.15 hrs

The hearing is chaired by: Mr A. Duivesteijn

Also present are the Committee members:
Mr Ch. B. Aptroot, Mr M. J. L. M. Hermans, Mr G. P. J. Koopmans and Mr A. Slob,

as well as Mr V. M. Kool, Committee clerk, Mr H. Priemus, investigation coordinator, and Mr R. A. Noordsij, Mr K. van Keulen, Mr D. Koenders, Mr J. F. M. Koppenjan and Mr M. Pheijffer, investigators, and Ms van Hal, interpreter.

The **Chairman**: Welcome Mr Flyvbjerg. This is the second time that you appear before the Temporary Committee on Infrastructure Projects. Since 30 August we have been working day and night in this room. Now we are embarking on the last part of our inquiry.
You are an expert in the field of infrastructure planning. Tomorrow is the last day of our hearings and from now on we will be discussing the lessons for the future. We will be discussing several aspects of large infrastructure projects, such as a central planning bureau, the Audit Office and private funding. With you we would particularly like to discuss the focus of parliament. What should parliament focus on and how should parliament get a grip on larger projects? I would like to give the floor to you first and subsequently we would like to ask you a few questions.

Mr **Flyvbjerg**: Thank you Mr Chairman. I will start with a presentation in which I briefly outline some lessons for the future.
Sheets in het Nederlands p. 269–275
Again, I stress at the outset that I do not specifically speak about the Dutch situation, but on the basis of international experience with large infrastructure projects. To be able to say something about a specific situation you need to know a lot of details about the organisation of the political and administrative systems in the country in question. So, I am not telling you what you should do in The Netherlands. I will provide general recommendations based on experiences made in a number of countries. To implement them they need to be adapted to the specific context of each country.
There are five items on my agenda. Firstly, I will look at critical success factors for parliaments. This is what we finished with the last time I was here. The items 2 and 3 concern the role of incentives and the role of better forecasting methods respectively. Then I will briefly identify the best practices for your parliament to look at elsewhere. I will end up with a few statements for discussion about these issues.
As far as critical success factors for parliaments are concerned, I think that parliaments in general need to do two things. In the first place, parliaments should establish incentives that encourage accuracy in estimates of costs, benefits and risks. The second thing to do is to require the use of better methods for forecasting costs, benefits and risks. These two critical success factors do not only apply to economic matters, but also to the environmental and social impact of projects as well as to safety issues –

even though we tend to speak a lot about the economic part.
Incentives are about rewarding accurate information and penalizing inaccurate information, since the problem we talked about last time is misinformation of parliament. We need to get the opposite of misinformation, which is accurate information. To encourage that, we want to reward accurate information and we want to penalize inaccurate information. The problem today is that it is often exactly the other way around; at this point, there are incentives for inaccurate information. That needs to be changed. People do not produce misinformation because they lack intelligence or because they are evil. There is certain rationality to the misinformation that is produced. That needs to be changed. It needs to become rational to produce accurate information rather than misinformation. To achieve this, the incentives structure should be changed.
There are two basic sets of incentives that we use in our liberal democracies. We usually rely on either of the two systems. The first is the private sector. The set of incentives applicable to the private sector includes the price mechanism and competition. The other system is the public sector. It has its own set of incentives, mainly related to transparency and elections. The trick is to get these two sets of incentives to work effectively together in producing accurate information, to enable parliament to make proper decisions. Examples of mixing these two sets of incentives are the so-called PPPs: public-private partnerships. These are an attempt to combine private and public sector incentives in order to reduce the cost overruns and benefit shortfalls and to get better performance of projects.
To illustrate what I am talking about I will give you one example of each type of project. The private project that I chose is the Channel tunnel between France and the UK. This is called a BOT-project, meaning build-operate-transfer. The owner is a private party that also operates the project. In the case of the Channel tunnel, the owner has a concession for 90 years. After that period it will have to give the project back to the governments of France and the UK, as part of an agreement that has been made. An example of a public project is the metro in Copenhagen which was opened a couple of years ago. It is run as a state-owned enterprise. It is an enterprise running under the enterprise law, but it is completely state-owned. Finally, an example of a public-private partnership is the high-speed railway between Stockholm and Arlanda airport which serves the Stockholm region. So, we see that there are different types of projects, relying on the different incentives structures.
As to the private sector incentives, the decision of parliaments to go ahead with the project should depend on the availability of private risk capital, with some private parties willing to invest in the project. This applies also to subsidized projects. The combination of subsidy and private capital is not in accordance with the traditional way of thinking about private and public, but today projects with both private capital and a subsidy are very common. The reason why you need private risk capital is that it will put performance pressure on projects. Those who invest their money will keep a critical eye on the project and they will make sure that things will go the way they should go, so that the investors will indeed make money on their capital.
Secondly, parliament should make forecasters share financial responsibility for covering cost overruns and benefit shortfalls. For instance, the Channel tunnel between the UK and France is in a very difficult financial situation, because reality has turned out much harsher than the forecasts of both the costs and revenues had predicted. However, in this case, the forecasters share the responsibilities and have to face the problems themselves. It was Eurotunnel itself that made the forecast and now it has to live with the consequences. Even though Eurotunnel is in trouble, it is a

good thing that the public sector does not cover the costs and solve the problems.
Thirdly, parliament should avoid full sovereign guarantees or state guarantees. We have to do with a sovereign guarantee when the government guarantees the lenders that the money is going to be paid back. Why should we avoid this? One of the benefits to it is that the government can loan at a lower interest rate than the private sector. The argument that is usually put forward is that with state guarantee the financial costs go down. However, studies by the World Bank have shown that this saving is very quickly lost to the inefficiencies that are introduced in the planning and in the decision-making process. In case of state guarantees the lenders will not care about the loans anymore, because they know that they are going to get their money back anyway. They do not apply the kind of critical scrutiny and monitoring they apply when loaning money to anybody without state guarantee. That kind of performance pressure ensures a critical review of what is going on in the project company. This is the negative side and that is why parliament should avoid using full sovereign guarantees. Please, note the word «full», because you can use it in parts, to get some of the financial savings, but it is not a good idea to use it in full.
Fourthly, parliament should require an enquiry of commercial interest. This means that the public sector asks the private sector: under which conditions would you be willing to build and operate these projects? Then you will find out whether the private sector is interested at all, at what price you could involve it and if you can make money by giving the project to the private sector. If private partners find it profitable, they may be willing to pay for the concession to build and operate the project. If they expect to lose money on the project, they will nevertheless be willing to build and operate it if they are granted a subsidy. This enquiry of commercial interest thus functions as a reality test for the projects. I understand that this is already being done for some of the transport infrastructure projects in The Netherlands. I find this a good idea and you should extend this principle at least to the large projects.
Finally, government should enforce the «Arm's Length Principle», which means that government should keep the projects at a distance and not mix up its role of project promoting and that of enforcing safety and environmental law. We should avoid situations in which the government is very keen on having a project implemented at all cost, while at the same time it is supposed to see to it that safety and environmental regulations are complied with. Therefore we have to be very careful that the government does not mix up its roles of promoting and implementing projects. The way to avoid that is to keep projects at arm's length. Parliaments should require governments to do so.
These are the five major incentives to encourage the private sector to produce more accurate information for parliaments that need to make decisions in major projects.
The objective of the use of private risk capital is, first of all, to get a realistic risk assessment. If the private sector invests a billion euros or two in a project, it will want to make a risk assessment that is realistic. Sometimes the public and private sectors will have different risk assessments and even different forecasts for projects. This is common practice, for instance, with toll roads. If the government tries to convince the private sector to operate a toll road, the operators will not simply rely on the public sector's forecasts of the number of vehicles that are going to use the road. They will make their own forecasts and their own risk assessment. A realistic risk assessment will also put pressure on performance. Maybe the most important objective, however, is to protect

the taxpayers. Again, the Channel tunnel is a good example. Even though things are going very wrong for the Channel tunnel, the damage is limited to the investors. The taxpayers are not affected. Even if the private sector incentives fail, at least the taxpayers are protected. It is an important task for parliament to think about the extent to which its decisions may affect the taxpayers.

In cooperation with the Danish Ministry of Finance we have set the standard that one-third of the capital should be provided for without a sovereign guarantee. This is not a scientific estimate; it is experience-based. We learned from different projects that a norm of less than one-third is insufficient to have a real influence on decisions. We say that a minimum of one-third of private capital should not be covered by a sovereign guarantee, also in the case of subsidized projects.

Now let us move on to the public sector and to public sector incentives. In the public sector transparency is the key means to enforce accountability. I will show you five ways to increase transparency. First of all, parliaments should require an independent peer review of all economic, environmental and social forecasts. Such a review could be done by the Auditor General. I understand that you have an independent Auditor General in The Netherlands, like most countries do. At least as far as economic or financial aspects are concerned, the review could be a task for the Auditor General.

The reviews could also be entrusted to an independent panel of experts. In Denmark, this has been done for the environmental impact assessment and for environmental audits performed for The Great Belt Bridge and tunnel, which is the second longest underwater rail tunnel in Europe, and for the bridge between Denmark and Sweden. The government decided to have a panel of independent experts review environmental impact assessments and environmental audits and that worked very well. It is something to look into. The independent peer review of all forecasts and studies is something I can recommend to you.

Furthermore, experience shows that engaging stakeholders and civil society will produce better solutions in the sense that more information is generated. The stakeholders and civil society can provide information that would not have been provided without their involvement. The idea therefore is to involve them. You also get more robust solutions if you talk to stakeholders and civil society about the choice of solutions. Giving them a certain influence in the choice of solutions can make it easier for the public to accept the solution eventually chosen.

Parliament could also require public hearings from very early on. Hearings such as the ones you are holding here can help produce and distribute information effectively. They can also increase transparency. In addition to that, all documents, studies and other types of information produced about each project should be made available to the public, e.g. on a website. I have seen this done in a number of projects and it has proven very useful to have all the information available on a particular project in one place. Providing access to information has become much easier now that we have the internet. It used to be a problem in the past that pieces of information about one and the same project were decentralized in different places, making it difficult to access that information.

Finally, in PPPs – which still stands for public-private partnerships – parliament should make the amount of subsidy given to a project dependent on the accuracy of the forecasts made. Again, this would be a financial incentive for providing correct information.

Once the public and private sector incentives will have been put in place, it is vital that there be one project organisation having the full responsibility for a project. Similar to information being split up and spread over

different places, the project responsibility can also be split up and divided. It is a saying in Denmark that if you divide the responsibility between two parties, they will take 20% each. This seems to be the case in mega projects as well: if you divide the responsibility, the full responsibility will not be taken. It will be shifted from one party to another and no-one will feel fully responsible. To avoid this, the full responsibility should be given to one particular actor. Of course this one actor is free to delegate partial responsibilities. That is another matter and a good idea. Delegating responsibility is not the same as sharing it. Anyway, project development and implementation should be vested in this one project organisation and parliament should give this organisation a strong governance framework. Therefore, it is important to specify the regulatory regime that applies to this organisation and to the project in question. The organisation may be a company or not and it can be public or private. The important part is not whether it is a BOT or a PPP or a public agency. The important part is that it is one actor and that it is set up with this strong governance framework. Research does not provide any evidence to prove that having the private sector do it will solve all the problems. That is not the way it is. So you want to consider all organisational options available to you, private, public and a combination of these. Whichever actor you chose will then be the one enforcing accountability vis-à-vis contractors, operators and other parties involved in developing, implementing and operating the project. It is this actor, this organisation and its directors that will be held accountable for misinformation, cost overruns, benefit shortfalls, faulty designs and everything else that pertains to the project in question.
Now that I have covered incentives and how to set up an incentives structure, I have a few recommendations as to the type of incentive to use. Obviously I cannot tell the parliament here in the Netherlands which mix of incentives it should use. That decision takes much more specific experience of the kind a member of parliament may have. So I will leave that to you. I will, however, say one thing: I think that getting the incentives right is the most important part.
Next, I move on to the methods. Methods are important, as we agreed the last time I was here, but they are not the most important thing. In my opinion the incentives are more important. If I had to prioritise the different measures mentioned here, then I would rank the incentives much more important than the methods, even though both should be looked into. So I can be briefer about the methods than I was about the incentives. I have three recommendations to make. First of all, benchmarking should be used. When projects are being planned, parliaments should require benchmarking. Secondly I would recommend a forecasting method called reference class forecasting or a similar experience-based forecasting method. Thirdly, I think it important to use methods that are understandable to the general public. It is a problem in many mega projects today that the methods used are black box methods that are very difficult to understand for the general public. That is not necessary, because there are methods that are much easier to understand. Benchmarking for example is easy to understand. It is simply a way to compare how well or how badly your projects are doing in comparison to other projects. It is a highly useful point of departure to know where we stand as compared to other experiences in the field to which your current project belongs. Benchmarking is important for another reason as well: it dispels the myth that each project is unique. It is so often heard that every project is different, that every project is unique and that therefore it is not possible to use experiences made on one project in another one. If you use benchmarking, you will see very quickly that projects are in fact very similar and that the information that makes them similar can be used in

the planning process. That is another major reason why using benchmarking is so important.
Reference class forecasting is a method that forecasts events on the basis of the actual outcome of comparable projects. I will not go into the technicalities, but the principle is really easy to understand. The comparable projects belong to a reference class, hence the name «reference class forecasting». Basically you take a minimum of ten similar projects and you see how things went there. If you are interested in costs, you look into the costs of the comparable projects. If you are more interested in revenues, you look into the revenues of the comparable projects; for the environmental aspects you look into the environmental impacts etc. You use the experiences already made to arrive at a probability distribution, so that you can forecast on that basis what will happen in the project you are working on. Experiments have shown that the reference class forecasts are more accurate than the traditional forecasts. I just mention this as one alternative, but there are more. The methods now used produce biased results and therefore, something may be done on the methodological front also, e.g. by using reference class forecasting rather than the current methods.
If you were to look outside the Netherlands for a model to copy or at least to study in order to decide whether it might be useful for the Dutch situation, I would recommend that you look at the United Kingdom. It is hard to find a good example, because what you are doing here in the Netherlands is quite advanced, as compared to what is going on elsewhere. Having this hearing for example is quite advanced. I do not know of any other country that would have done something like this. I am not saying that there are lots of examples out there, so that you can simply go and find best practices. However, of all the countries in Europe – perhaps in the world, but certainly in Europe – the UK is leading. This leading position is due to an initiative taken by Her Majesty's Treasury, the ministry of Finance in the UK. This initiative was taken in 2001/2002, when it had become a real problem in the UK that there were so many projects that did not go well. The railway companies like Railtrack were going bankrupt, due to the type of cost overruns and benefit shortfalls we are talking about here. So the UK saw its railway system get destabilised by the problems we are talking about here. The fact that there were different cases like this at the same time made the Treasury decide that it needed to arrive at better governance in the public funding of large projects. Research was done and the findings were reported in 2003 in what was called the Green Book: Appraisal and Evaluation in Central Government. It is a Treasury guidance, so basically the ministry of Finance worked out guidelines for each ministry to follow. One year later, the UK Department for Transport came up with a proposal of measures it was about to take in order to implement the Treasury's recommendations. The idea is that every ministry in the UK needs to write such a document with a view to implementing the Treasury guidelines for its particular area of policy. The ministries will thus come up with different procedures in order to produce more accurate information on costs and benefits, in order to stop the cost overruns and benefit shortfalls. This is what I recommend to you too. You should also keep an eye on the other UK ministries, because they will be issuing their guidance documents later on. Coming from the ministry of Finance, the guidance document already available is mostly about finances. If we look at environmental issues, I would also recommend that your parliament look at the Danish examples I mentioned earlier, namely The Great Belt Link en de Oresund Link between Denmark and Sweden. The way environmental impact assessments and environmental audits were handled in these projects is exemplary. In my opinion, it is the most

sophisticated way in the world to deal with mega projects. These are best practices for the handling of environmental aspects.
What would the means of implementation be for all these different things? Given that we talk about parliaments, the two major measures available – at least to the parliaments I know, I don't expect it to be different in The Netherlands – are the passing of directives or laws and the installation of standing committees. The passing of laws would institutionalise the recommendations that I have been making here. In addition to directives and laws, parliament may consider the value of a standing committee on infrastructure projects. Such a committee could monitor and improve policy and the laws or directives regulating such projects. Nowadays, major infrastructure projects are often put before a lot of different committees in parliament. You may have a transport committee, a waterworks committee, a power supply committee or in other words one committee for each of the different areas. As a consequence, no-one gets to gather all the experience and information pertaining to major infrastructure projects at large. A new standing committee that would focus on large infrastructure projects would have the benefit of actually being able to gather all this information in one place. Then again, you do not want to become too bureaucratic either, which makes this also a matter of weighing the pros and cons against each other. Establishing such a committee may make sense or not, depending on the specific context in The Netherlands. In my view, it is certainly a possibility worth considering.
You may furthermore consider the introduction of a Parliamentary Audit Office for large infrastructure projects to audit the economic, environmental, social and safety performance of such projects. I do not think that you can solve the problem at one go, by installing a committee to work for a limited period of time. It is a problem that will continue to exist and you will need to have information about the problem, which is something an audit office could produce. The cooperation between an independent audit office and a permanent committee would consist in the audit office producing the information, monitoring the performance and delivering the results to the committee, with the committee subsequently being able to decide whether things are going well or need to be improved and whether parliament needs to take additional action. These are the three key means of implementation.
Finally, I would like to submit a few statements to you, which – as I said earlier – are meant to provoke a discussion. Firstly, I would say that the main emphasis should be on establishing realistic budgeting as an ideal, and on de-legitimising overoptimistic budgeting as a routine. Today, there is a culture of unrealistic budgeting. The challenge is to change this culture to a culture of realistic budgeting Statement number two is that fiscal incentives against cost overruns and benefit shortfalls will be a prerequisite for the success of your work. This is a postulate I bring up for discussion. If you do not introduce fiscal incentives, do not expect to succeed.
Statement number three is: requirements for high-quality assessments of costs, benefits and risks must be formalised, or such assessments will not take place. So there need to be formal procedures and formal methods and formal requirements for this, or you will not get any assessments.
Statement number four is perhaps the most important statement in my analysis: parliaments should concentrate on getting the incentives right, not on managing the individual projects. Parliaments should not get bogged down by looking at one project at a time. They should keep a bird's eye view of what the pattern is in a particular project and identify ways to change that pattern in general, not just for the project in question.

Finally, statement number five is: change in this area is possible and it is strongly desirable, but it will not come easy. Accordingly, parliaments should be aware that they are in for the long haul. The problems we are dealing with here cannot be solved by looking into them for a few months; it will take a very long time to come up with real solutions. Therefore, mechanisms should be established to monitor progress and to improve things if necessary.

The **Chairman**: Thank you very much for your presentation. The good thing is that we will be discussing the future, possible solutions and lessons for the future. I would like to address several issues. That is not for discussion, but for clarification rather. The fascinating thing about politics – and that was one of the reasons why I decided to go into politics – is that politics is about ideals, ideas, visions and fantasies about the future, about what society should look like. That would include large infrastructure projects. It is also about how you want to shape society. Call it visions, if you will. All that is now laid down in a government agreement which is signed by the parties forming a government after the elections. The question is whether the signing of such agreements is desirable. Should we per definition aim at rationalising or even over rationalising everything in order to lay it down in an agreement?

Mr **Flyvbjerg**: From what I see, it would be very difficult to have political agreements that cover a lot of different areas and to have a completely consequent analysis of that at the time the agreement is made. In my opinion, that is not possible. Our experiences with planning show that if we aim at that, we get into a type of planning that has been proven wrong in the course of many years. You cannot have all the necessary information before you act. It is not a matter of only thinking and knowing, it is rather a matter of developing the ability to think and act rationally while you are acting. You cannot expect to have everything thought through before you start a project. So I think that broad agreements can be made, but you cannot really find in advance what the costs and the benefits will be until the project becomes much more specific. However, that is not the same as giving a carte blanche to the people who are doing projects and it does not mean that we let them do whatever they want to do. No matter how idealistic the project was set up and no matter how much fantasy was used in the project, once you have decided to proceed with a certain project, it will be possible at a certain stage to ask the implementers or contractors how much it will cost.

The **Chairman**: Can I rephrase what you just said in saying that from a politician's point of view, the phrase «a promise is a promise» does not necessarily apply to all infrastructure projects? Are you saying that the mere fact that parties have laid down in a government agreement their intention to implement a certain infrastructure project cannot be used as an argument to actually realise that project?

Mr **Flyvbjerg**: If they simply lay down a promise without a budget frame or anything, then that would be the kind of carte blanche I am talking about. I do not think that it would be good policy to say: we are going to do this, no matter what it costs. That would not make much sense. But a parliament certainly has the freedom to make that type of decision. A parliament can say: we are going to build this project, no matter what it costs. I think that many people would actually respect politicians a lot more if they said this for some projects, instead of pretending that they have the budget under control, whereas that same budget appears to

increase steadily later on. One way to introduce some rationality into this kind of thinking would be to look not only at one project at a time. It could be agreed to do e.g. five projects for a total sum of x billion euros. Should it then turn out that the money available is not enough, the projects could be cut back, starting with the least important one. So project number 5 is crossed out first, and if there still is not enough money, project number 4 needs to be cut as well, while the projects 1 to 3 are built. So making a rank order of projects and their budgetary frame would help. You then have some sort of rationality, without giving carte blanche allowing for the implementation at all costs, which often creates a lot of disappointment and enormous cost overruns.

The **Chairman**: We are not really discussing the rationale of large infrastructure projects or project organisation or forecasting techniques. These are indeed important issues and the government would have to continue to implement them. However, the most fascinating thing to me is the room politicians or political parties have within a democracy to outright formulate their wishes without being caught up in technocratic processes. However important it may be to manage your costs properly and strictly, what we are interested in is the decision-making process and how you can bring those two worlds together. As far as your lessons for the future are concerned, I cannot really find a solution in your lessons for the future, but perhaps there is no solution.

Mr **Flyvbjerg**: I think that the relationship between the space of politicians and technocratic processes is really important. It is of the essence not to technocratise the political decision-making process, because doing so has never led to good experiences. I think of the technocratic part as what I would call consequence analysis. Politicians make decisions and from then on, you can begin to calculate the consequences. What are the consequences in terms of costs or environmental impact? In this way, you produce a feedback loop without invading the political process. I consider that an important lesson: do not technocratise the political process, but make sure that all the experts are producing consequence analyses that are fed back into the political process. In that way, you subordinate technocratic analysis to political decision making. For you, the experts or the technocrats become a decision support system rather than a decision-making system. The technocratic actors should not make the decision. I do not think that this would happen anyway, because politicians are too aware of the risk. It would mean that the power of politicians would be used and their decision-making space would be invaded.

The **Chairman**: You refer to the decision support system. We have learned here that such a system can overwhelm or overrun parliament. Those who support government in the execution of large projects have become some sort of autonomous force. As we discussed last time, that is how you get all these optimistic forecasts. You discuss incentives for realistic forecasting and penalising inaccurate forecasts as well as incentives to improve the management of processes, but what kind of rewards or penalisation would that involve? How would you do that?

Mr **Flyvbjerg**: Let me return to your comment that maybe there is no solution to this problem. There certainly is no easy solution, we know that from experience. This is a very complex and a very big problem. We should not expect an easy solution. Privatisation was promoted as an easy solution for many years. It was said that if we just privatised projects, things would go much better. We now know from very detailed studies

that this is not true. Privatisation offers a few benefits, such as the protection of tax payers, but there are problems involved in it as well. Privatisation was considered an easy solution and turned out not to be. On the other hand we know that simply having the public sector doing things is no easy solution either. So I disagree that there is no solution, but I agree that there is no easy solution. We should not expect easy solutions.
The other thing about decision-support systems developing their own dynamics and sort of colonizing the political projects with misinformation is an issue of power really. It is about the relation between the power of parliament on the one hand and the power of the executive on the other. If parliament is dissatisfied with that, it is the task of parliament to take back the powers that it feels have been taken away from it. Instead of depending on the information you get from the established system, I recommend that you get independent peer reviews. Parliament is not the only party that is sceptical. The general public is also sceptical about the information it gets from some parts of the established system. I talked about the example of the Oresund Link between Denmark and Sweden, a project that involved an international panel of independent experts brought in to assess environmental issues. This brought about a big change in public opinion about the way things were handled in this project, from mistrust to trust. Initially, the public mistrusted the project organisation, suspecting it of producing only the information needed to do the project in the way it wanted to. Bringing in the international panel of experts from Canada, from the UK and from other countries made it possible for the public to trust the project organisation. The panel consisted of seven to nine people, the best in the world. They would come in twice a year to evaluate everything that was going on. To conclude their meetings, they would issue a press release to the general public about the latest findings. If they considered what was going on to be okay, the debates stopped and people started believing in what was going on. That is a clear example of an institutional change. With changes like that, you can ensure that the decision-support system works well and can be trusted. In that way, you get a good political process rather than having one filled with mistrust, which we all know is no good political process.

The **Chairman**: I think we share the view that if we would be able to improve the transparency of information, set up checks and balances and improve our forecasting of costs, benefits and risks, we would indeed be able to enhance the trust in The Netherlands that infrastructure projects can be built within budgets. In your presentation, the shared responsibility public – private is deeply rooted. You referred to one third of the responsibility being borne by private parties. That is indeed an important issue. Our point on this issue, however, is that there will always be projects in which private parties will not be willing to take one third of the responsibility, simply because money costs money or because it is a profit issue and they want to make a profit. In these cases the public sector would have to assume its responsibility. Do you agree that when the public sector assumes this responsibility, it will also have a leveraging function?

Mr **Flyvbjerg**: I think that it is incorrect to state that there will always be projects in which private parties do not want to take part. It depends on the subsidy the government is willing to put into the projects. This is the reason why I am emphasizing that even in subsidized projects there should be private capital, so that you do not have such a thing as a purely public project anymore. The statement is only correct if you ask the private sector to take on all the costs and all the responsibilities. Then there will be many projects to which the private sector will say: no. But if you make a so-called opposite bidding, asking the private bidders openly

under what conditions, including the size of the subsidy, they are willing to build and operate the project in question, I do not think that there will be projects where the private sector is going to say: we do not want to touch this in any way at any cost.

The **Chairman**: I would almost say that what you said is just a bit too easy. I could even say that myself. Well, to be more serious, more political about it: do you really believe that the government cannot undertake these projects independently? Do we need the private sector as a prerequisite for the government to be able to operate properly? This is an open question.

Mr **Flyvbjerg**: If you ask the question as absolutely as that, I would say: of course you can do without the private sector. However, what we try to introduce here is institutional change. The last time I was here I listed all the problems that prevent the system from working as it should work. If we want to change that situation we need to implement institutional change. We need a litmus test to determine whether the projects are viable or not, and we use the private sector as such. It is not that we could not do without the private sector, but we need a reality check. We have to do with what I called «hollow mirrors» the last time. You get all this misinformation and you do not know which project is the one to give priority to. We need some sort of litmus test or reality check to help us get more realistic information. That is what I want to use the private sector for. By trying to do without the private sector we would lose a certain benefit.

The **Chairman**: Thank you for your answer. I formulated my remarks sharply and I did so on purpose, because these are indeed political issues that need to be dealt with by parliament. How to deal with public-private partnership in a structural way is a relevant issue, particularly for parliament.
I would like to go through the items of the sheet titled «Means of Implementation». The first statement is that parliament should implement directives or laws that institutionalise the recommendations provided. To which extent do we need such legislation? This is about the relationship between parliament on the one hand and the government on the other. Perhaps you could go into that. I would like to ask you in particular to point out within which limits we would have to implement this recommendation. I would like to give you an example to illustrate what I am referring to. We received a great many letters from controllers that provided us with a lot of very useful information about whether or not projects were being managed properly. On the other hand the project managers need their space in order to be able to operate. The question is how strict such legislation or such directives should be, because perhaps we do not want to be too strict.

Mr **Flyvbjerg**: Obviously, there is a need to change the behaviour in this field. I do believe that you need directives, if not legislation, to achieve this. Otherwise, things will continue as they have done hitherto. This does not mean that you need to go down to micromanagement in the individual project organisation. That is the reason why I put great emphasis on incentives. Imagine one simple example. If you decided in parliament on a directive saying that the Netherlands Court of Audit has to review every financial estimate in this type of projects, that would mean a big change. There would be new information in the public discussion and in the decision-making process. There is no interference

with the individual project manager, but this new information gives a more realistic estimate whenever you are discussing these things. Look upon what I presented like a Lego-structure. You know that I am from Denmark, where these small building blocks are produced. You in parliament have a number of building blocks and the art is to combine them in a way that will solve your problem. We have done that in practice for specific projects in specific countries elsewhere. I know that it is possible to do so, but you need to know the specific context. Do not look for a very simple solution, for if you do so, I am afraid that there will be no solution. You will have to look for a mixture of measures, which will take into account your worries about over-managing things. The mixture you chose will not be the kind of micromanagement you are worrying about. PPPs are another example. We have not been able to document that privatised projects are a significant improvement over public projects. However, from the UK we have documented evidence that PPPs are performing better. You could use that as a building block. Maybe you should try PPPs in the Netherlands, as you are already considering. I do think that you need directives and legislation in order to change behaviour in this field, but I also share your worry not to create a rigid system where the actors are unable to act.

The **Chairman**: The last recommendation is that parliament should consider establishing an audit office for large infrastructure projects. Within the Dutch context this would indeed mean a radical change. What do you think of when you refer to a parliamentary audit office? Would that be a bureau or an agency working for parliament? The chairperson of the parliamentary standing committee on governmental expenditure was wondering if that would not lead to a new form of bureaucracy.

Mr **Flyvbjerg**: It is important not to create new bureaucracy. In Denmark, the Audit Office works directly for parliament. Its focus is on financial, economic, organisational as well as management issues. The Danish parliament decides which tasks the Audit Office should take on. The Audit Office reports to parliament. It is parliament that decides what to do with the information it gets from the Audit Office. I understand that the situation is different in The Netherlands, where the Court of Audit is independent of both parliament and the government. This is one reason why I recommend this for consideration. I know that it can be very useful for parliament to have its own audit office, but if the existing audit office here already performs that function, there is no need to reproduce it. However, the existing audit offices do not cover the mental and safety issues I mentioned, because they mainly focus on the economic aspects. That is something that still remains to be solved. The expert panels I talked about earlier could do this, but it is up to the individual parliament to decide. I think that this function needs to be performed somewhere. If it is already there, by all means: do not replicate it! Over-bureaucratisation should be avoided. But if it is not there, it needs to be implemented somewhere.

Mr **Aptroot**: We have very many ideas, but just a limited budget for investments. How can we reduce the number of projects, how far can we go with the prerequisite of having proper and independent information and incentives in order to come to some sort of screening to reduce the number of ideas from, let us say, thirty to three?

Mr **Flyvbjerg**: Restricted budgets are certainly the reality of the world; it is always like that. There are more ideas and projects than money to carry

them out. Instead of having this political agreement where you include everything without an adequate economic framework, you may have a political agreement on a number of projects. You want to get from thirty to three. Well, I think that the idea is to prioritise the projects. In my opinion, as a politician you need to be able to make a rank order. You have to determine which projects will be built first if the funds are limited – and we know they always are. In that way you would have both a wish list and a budget. The budget determines how far you can go on the wish list. The politicians have decided on the order of the wish list. This system is actually being used in some government institutions. Take for instance prioritising road building. Every year the road administrations have to face the problem that they would like to build more roads than the budget permits. Therefore, they make up a prioritised list based on certain criteria. They determine which roads should be built first and then they use the budget from that end. At the end of the year it becomes clear how far they have gotten. If they built 21 road projects out of the 30 initially planned, for instance, the last nine had to be postponed. This model could be generalized also for mega projects.

Mr **Hermans**: In statement number 2 you refer to fiscal incentives as a prerequisite for counteracting cost overruns and benefit shortfalls. Could you please elucidate that with an example?

Mr **Flyvbjerg**: The idea is that if there is no economic responsibility whatsoever for the forecasters, do not expect them to take any responsibility. If they do not suffer the consequences of what they are doing, then do not expect accurate forecasts. In the case of the Channel Tunnel, for instance, cost and revenue forecasts were completely wrong. However, the forecasters are suffering today. It was Eurotunnel that did the forecasts. They got to suffer from their own decisions, as opposed to government projects where you have the same situation: the forecasts are completely wrong, but the forecasters are not there anymore. They may blame the transport ministry for this, but they are not taking the responsibility for the problem and they do not have to solve it. They can pass on the problem to you, the parliament, and say: This did not work out and we need extra money next year, because, for instance, we do not have the number of passengers that we thought we were going to have and the costs turned out to be much higher. Eurotunnel cannot do that. They cannon write a letter in which they ask for more money.

Mr **Hermans**: Should this statement not have said financial incentives instead of fiscal incentives?

Mr **Flyvbjerg**: Okay, I use the word fiscal here in the sense of financial.

The **Chairman**: With that we have come to the end of this hearing with you. We thought from the outset that it would be good to split your presentation in two parts. That is why you were invited twice. The fist time you gave a presentation in which you painted us an image of the situation of infrastructure projects worldwide. I must say quite frankly that this did not leave us very optimistic. Now that you are here for the second time, you talked about solutions and you made a very valuable contribution in this respect, because what you explained we can really use in the context of parliament. We would like to thank you for coming and for being prepared to invest in our inquiry.

Conclusion of the hearing: 16.45 hrs

Openbare Hoorzitting TCI

"Lessen voor de toekomst – gebaseerd op internationale ervaringen met grote infrastructuurprojecten"

Door
Professor Dr. Bent Flyvbjerg,
Den Haag, 16 september 2004

© Copyright Bent Flyvbjerg

Agenda

1. Kritische succesfactoren
2. De rol van incentives
3. Betere prognosemethodieken
4. Best practice
5. Stellingen voor discussie

© Copyright Bent Flyvbjerg

Kritische succesfactoren voor het parlement

Het parlement moet:

- Incentives vaststellen die aansporen tot nauwkeurigheid in ramingen van kosten, rendementen en risico's
- Betere methodes verplicht stellen voor prognoses van kosten, rendementen en risico's

  (Dit geldt voor zowel de economische als de maatschappelijke en de milieu-effecten van projecten)

© Copyright Bent Flyvbjerg

Wat beogen de incentives?

- Belonen van nauwkeurige informatie
- Bestraffen van onnauwkeurige informatie

De huidige incentives bevorderen vaak misinformatie

© Copyright Bent Flyvbjerg

Incentives onderverdeeld in twee basisgroepen

1. Private sector: Prijsmechanisme en concurrentie
2. Publieke sector: Transparantie en verkiezingen

Gemengde incentives: PPS

© Copyright Bent Flyvbjerg

Voorbeelden

1. Privaat (BOT/build-operate-transfer): **Kanaaltunnel**
2. Publiek (Staatsbedrijf): **Metro van Kopenhagen**
3. Publiek-private samenwerking **Hogesnelheidsspoorverbinding Stockholm-Arlanda**

© Copyright Bent Flyvbjerg

Initiatieven voor de private sector

Het parlement moet:

- Fiattering afhankelijk maken van privaat risicokapitaal, ook bij gesubsidieerde projecten
- Zorgen dat degenen die prognoses maken mede financiële verantwoordelijkheid dragen voor kostenoverschrijdingen en tegenvallende rendementen
- Volledige soevereine (staats-) garanties vermijden
- "Enquiry of Commercial Interest (ECI)" verplicht stellen
- Overheid moet zeggenschap niet opgeven: principe van "overheid op afstand" handhaven

© Copyright Bent Flyvbjerg

Gebruik van privaat risicokapitaal

- Doelstellingen: Realistische risicobeoordeling, druk op prestaties, bescherming van belastingbetalers
- Tenminste één derde van kapitaal zonder overheidsgarantie
- Ook in geval van gesubsidieerde projecten

© Copyright Bent Flyvbjerg

Incentives voor de publieke sector

Het parlement moet:

- Onafhankelijk vergelijkend onderzoek ("peer review") verplicht stellen voor alle economische, milieu en maatschappelijke prognoses – bijv. door de nationale Rekenkamer of een panel van deskundigen
- Belanghebbenden en burgers betrekken
- Openbare hoorzittingen in een vroeg stadium
- Alle informatie openbaar maken, bijv. op website
- Bij PPS hoogte van subsidie afhankelijk maken van nauwkeurigheid van de prognose

© Copyright Bent Flyvbjerg

Eén verantwoordelijke projectorganisatie

Wat het parlement voor elk project moet eisen:

- Projectontwikkeling en -uitvoering moet berusten bij **één** projectorganisatie met **één** sterk bestuurlijk kader
- De organisatie kan al dan niet in handen zijn van een bedrijf, publiek of privaat (agent, Staatsbedrijf, BOT, PPS)
- Deze organisatie zal verantwoording eisen van aannemers, exploitanten, enz...
- Deze organisatie en haar directeuren worden **verantwoordelijk** gesteld voor misinformatie, kostenoverschrijdingen, tegenvallende rendementen, foutieve ontwerpen, enz.

© Copyright Bent Flyvbjerg

Betere methodes

Het parlement moet eisen:

- Benchmarking
- Prognoses op basis van Referentiegroepen
- Methodes die begrijpelijk zijn voor het grote publiek

© Copyright Bent Flyvbjerg

Benchmarking

- Geeft een duidelijk beeld over hoe goed – of hoe slecht – uw project het doet
- Ontkracht de mythe dat elk project uniek is

© Copyright Bent Flyvbjerg

Prognoses op basis van Referentiegroepen

- Deze methode voorspelt ontwikkelingen op basis van werkelijke uitkomsten bij vergelijkbare projecten in een referentiegroep (min. 10 projecten)
- Prognoses zijn gebaseerd op empirische waarschijnlijkheidsberekeningen
- Experimenten hebben uitgewezen dat prognoses op basis van referentiegroepen nauwkeuriger zijn dan conventionele prognoses

© Copyright Bent Flyvbjerg

Best Practices die het parlement op zijn minst moet bestuderen

1. HM Treasury, "The Green Book: Appraisal and Evaluation in Central Government. Treasury Guidance" (London: TSO, 2003)
2. UK Department for Transport: "Procedures for Dealing with Optimism Bias in Transport Planning: Guidance Document." June 2004.

© Copyright Bent Flyvbjerg

Uitvoering

Het parlement moet:

- Richtlijnen of wetgeving doorvoeren waarmee de voorgaande of vergelijkbare aanbevelingen worden geïnstitutionaliseerd
- Overwegen in hoeverre het nuttig is om een vaste kamercommissie voor grote infrastructuurprojecten in te stellen om beleid te kunnen volgen en verbeteren
- Overwegen in hoeverre het nuttig is om een parlementaire auditcommissie voor grote infrastructuurprojecten in te stellen om (economische, milieu, maatschappelijke, veiligheids-)resultaten te kunnen controleren

© Copyright Bent Flyvbjerg

Stelling 1

Men moet nadrukkelijk streven naar realistische budgettering en routinematige over-optimistische budgettering niet langer legitimeren

© Copyright Bent Flyvbjerg

Stelling 2

Fiscale incentives tegen kostenoverschrijdingen en tegenvallende rendementen zijn een voorwaarde voor succes

© Copyright Bent Flyvbjerg

Stelling 3

De eisen voor een hoogwaardige beoordeling van kosten, rendementen en risico's dienen geformaliseerd te worden – anders vinden dergelijke beoordelingen niet plaats

© Copyright Bent Flyvbjerg

Stelling 4

Het parlement moet zich concentreren op het bereiken van de juiste incentives, niet op het beheer van een afzonderlijk project

© Copyright Bent Flyvbjerg

Stelling 5

Verandering is mogelijk en uiterst wenselijk, maar komt niet vanzelf. Het parlement moet zich opmaken voor een lange zit. Er moeten mechanismen komen om de voortgang te bewaken.

© Copyright Bent Flyvbjerg

Over de auteurs

Hans de Bruijn (1962) is hoogleraar organisatie en management aan de Faculteit Techniek, Bestuur en Management van de Technische Universiteit Delft. Hij is, samen met Wil Thissen, leider van het onderzoeksprogramma 'Multi Actor Systems'.

Paul 't Hart (1963) is hoogleraar Bestuurskunde aan de Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisatiewetenschappen en adjunct professor of public management aan het Swedish Defence College te Stockholm. Daarnaast is hij co-decaan MPA aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur te Den Haag.

Ernst ten Heuvelhof (1954) is hoogleraar Bestuurskunde aan de TU Delft en aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Hij is tevens directeur onderzoek van de faculteit Techniek, Bestuur en Management van de TU Delft en wetenschappelijk directeur van het Bsik onderzoeksprogramma Next Generation Infrastructures.

Fred Hobma (1961) is universitair docent bij de Sectie Recht en Techniek van de Faculteit Techniek, Bestuur en Management van de Technische Universiteit Delft. Zijn onderzoek en onderwijs betreffen de juridische en bestuurlijke aspecten van bouw en infrastructuur.

Marie-Louise ten Horn-van Nispen (1944) is universitair docent bij de sectie Geschiedenis van de Techniek van de Faculteit Techniek, Bestuur en Management van de Technische Universiteit Delft. In die functie houdt ze zich voornamelijk bezig met de geschiedenis van waterstaat en verkeersinfrastructuur.

Martin de Jong (1970) is universitair hoofddocent beleidskunde aan de Faculteit Techniek, Bestuur en Management van de Technische Universiteit Delft en is in 1999 gepromoveerd op een proefschrift over besluitvorming over infrastructuur in zes verschillende landen, een onderwerp waarover hij nog steeds onderzoek doet en publiceert. Hij is tevens directeur van het internationale masterprogramma Engineering & Policy Analysis aan de TU-Delft.

Dylan Koenders (1975) is stafmedewerker onderzoek bij het Onderzoeks- en Verificatiebureau van de Tweede Kamer. In 2004 is hij gedetacheerd als onderzoeker bij de staf van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten.

Martijn Leijten (1977) is onderzoeker aan de Faculteit Techniek, Bestuur en Management van de Technische Universiteit Delft en werkt binnen het onderzoeksprogramma 'Sustainable Urban Areas' bij de sectie Beleidskunde/Organisatie en Management aan een promotieonderzoek naar het management van technisch complexe infrastructuurprojecten.

Harry Lintsen (1949) is hoogleraar Geschiedenis van de Techniek aan de Technische Universiteit Eindhoven. Hij is lid van het KNAW (Letterkunde), was hoofdredacteur van het zesdelig overzichtswerk *Geschiedenis van de Techniek in Nederland. De wording van een moderne samenleving 1800–1890* en voorzitter van de redactie van het zevendelig overzichtswerk *Techniek in Nederland in de 20e eeuw*. Momenteel werkt hij aan een boek 'De Gouden Delta. Een geschiedenis van Nederland' dat in 2005 zal verschijnen.

Rolf Noordsij (1968) is adjunct-griffier van de commissie voor de Rijksuitgaven bij de Tweede Kamer. In 2004 is hij gedetacheerd als onderzoeker bij de staf van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten.

Hugo Priemus (1942) is decaan van de Faculteit Techniek, Bestuur en Management van de Technische Universiteit Delft. Hij is tevens wetenschappelijk directeur van het Bsik-programma Vernieuwend Ruimtegebruik van de Stichting Habiforum en treedt op als onderzoekscoördinator voor de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten.

John Stoop (1949) is universitair hoofddocent bij de faculteit Techniek, Bestuur en Management van de Technische Universiteit Delft. Hij is werkzaam op het gebied van transport, infrastructuur en logistiek, in het bijzonder gericht op de rol van veiligheid in het ontwerpen en op ongevallenanalyse.

Bert van Wee (1958) is hoogleraar Transportbeleid en Logistieke Organisatie en leidt de gelijknamige sectie bij de faculteit Techniek, Bestuur en Management, van de Technische Universiteit Delft. Hij is tevens onderwijsdirecteur van de MSc-opleiding Techniek, Infrastructuur en Logistiek aan deze universiteit.