

1 INLEIDING

1.1 Achtergrond

In juli 2004 opent minister Peijs van Verkeer en Waterstaat, samen met haar Zwitserse en Italiaanse ambtsgenoten, de Havenspoorlijn. Daarmee stellen zij de eerste 41 kilometer van de Betuweroute in bedrijf. In 2007 zullen goederentreinen over de Betuweroute kunnen doorrijden naar Duitsland. Daarmee komt een eind aan meer dan vijftien jaar van debatteren, plannen, onderzoeken en bouwen. Dan krijgt de Betuweroute eindelijk de kans om zichzelf te bewijzen. Want onomstreden is de spoorlijn in al die jaren allerminst geweest. Na de politieke agendering in 1990 overleeft het project vele stormen. Het eerste beleidsdocument over de Betuweroute maakt al een golf van maatschappelijk protest los. Meer dan eens ligt het project onder vuur van hoogleraren en andere deskundigen, die het strategische belang ervan ter discussie stellen. Marktpartijen blijken niet geïnteresseerd te zijn in private medefinanciering en de uitvoering hapert door organisatorische en financiële problemen. De Tweede Kamer doet zich vooral gelden door eisen te stellen aan de ruimtelijke inpassing. De regering, ongeacht de samenstelling, loodst de Betuweroute door al deze stormen heen, al gaat dat soms ten koste van de planning of het beschikbare budget voor andere projecten, waardoor deze worden uitgesteld of afgesteld. De Tweede Kamer wordt soms overmatig, maar soms ook onvoldoende geïnformeerd. Zij houdt daar het gevoel aan over geen greep te hebben op de ontwikkeling van de Betuweroute.

Op 27 november 2003 installeert de voorzitter van de Tweede Kamer de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten. De directe aanleiding hiervoor is de risicoreservering voor de aanleg van grote spoorprojecten van € 985 miljoen, onderdeel van de begroting van het ministerie van Verkeer en Waterstaat voor 2003. Hiermee wordt een nieuw hoofdstuk toegevoegd aan de woelige besluitvorming over de Betuweroute en de HSL-Zuid.

De Tweede Kamer reageert op de risicoreservering met een verzoek aan de Algemene Rekenkamer om onder meer de systematiek en de omvang van de reservering te onderzoeken. Bovendien neemt de Tweede Kamer op 20 februari 2003 de motie-Hermans aan.¹ Deze roept op tot een parlementair onderzoek naar aanleiding van het (op dat moment nog te verschijnen) 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 drukt 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, milieumaatregelen, enzovoort), maar nooit werkelijk greep gehad op de besluitvorming.

De Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten is ingesteld om te onderzoeken hoe de Tweede Kamer haar greep op grote infrastructuurprojecten kan versterken. Een te ontwikkelen toetsingskader zou daarin een centrale rol moeten spelen. Gaande het onderzoek ontvouwde zich steeds meer een dynamisch toetsingskader, waarbij het tijdslement een

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

centrale rol inneemt. Grote projecten zijn te verschillend en kennen een te grillig procesverloop om tot uniforme inhoudelijke criteria te komen, tenzij zeer globaal geformuleerd. Wel is het dringend gewenst gebleken om een aantal parlementaire besluitvormingsmomenten te markeren en procedureel in te bouwen, en om de Tweede Kamer te voorzien van een betere bewerktuiging om haar sturende en controlerende rol waar te kunnen maken.

1.2 Doelstelling

De doelstelling voor het onderzoek is geformuleerd door een werkgroep uit de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat, die de motie-Hermans uitwerkte in een onderzoeksvoorstel.² Daarin omschreef zij de doelstelling als volgt: *«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 werkte de onderzoeksdoelstelling 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 Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten 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?*

De leerervaringen waar de onderzoeksdoelstelling op doelt, ontleent de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten aan de twee grote en controversiële spoorprojecten waar de risicoreservering voor bedoeld is: de HSL-Zuid en de Betuweroute. Daarnaast heeft de commissie literatuuronderzoek laten verrichten naar ervaringen met grote projecten in binnen- en buitenland. Uit de leerervaringen en het literatuuronderzoek, ondersteund door zeventig openbare hoorzittingen en een aantal besloten gesprekken, is het toetsingskader samengesteld. De Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten heeft haar toetsingskader vervolgens getoetst op de besluitvorming over de Zuiderzeelijn.

1.3 Positie en opzet van dit rapport

De werkzaamheden van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten hebben geresulteerd in zes rapporten:

- een hoofdrapport dat onder meer het toetsingskader voor grote infrastructuurprojecten bevat;
- een deelrapport, waarin de besluitvorming over de Betuweroute wordt gereconstrueerd;
- een deelrapport, waarin de besluitvorming over de HSL-Zuid wordt gereconstrueerd;

² Zie voor een nadere toelichting op de doelstelling en de werkwijze van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten bijlage 1 bij het hoofdrapport.

- een deelrapport, waarin op basis van het besluitvormingsproces tot dusverre de Zuiderzeelijn wordt getoetst aan het nieuwe toetsingskader;
- een deelrapport waarin onderliggende bijdragen van onderzoekers zijn gebundeld;
- een rapport waarin de verslagen van de openbare hoorzittingen zijn gebundeld.

Dit rapport bevat de reconstructie van de voorbereiding, besluitvorming en uitvoering van de Betuweroute. Het is hoofdzakelijk chronologisch van opzet. Hoofdstukken komen overeen met de belangrijkste perioden in het proces. Hoofdstuk 8 vormt een uitzondering. Dit hoofdstuk staat geheel in het teken van de private betrokkenheid bij de Betuweroute: in het bijzonder de vormgeving van de exploitatie en de verwachte, gewenste, maar nog niet gerealiseerde private medefinanciering. Ieder hoofdstuk wordt afgesloten met een samenvatting van de bevindingen van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten. In het slothoofdstuk geeft de commissie haar eigen duiding en waardering van de gebeurtenissen. Dat leidt tot een aantal lessen voor de toekomst. Deze komen in het hoofd-rapport terug als bouwstenen voor het toetsingskader.

1.4 Werkwijze bij de reconstructie van de Betuweroute

In het onderzoek naar de Betuweroute heeft de nadruk gelegen op twee noodzakelijke stappen in het genereren van lessen voor de toekomst:

1. De vervaardiging van een zo gedegen en objectief mogelijke reconstructie van het doen en laten van de belangrijkste politieke en bestuurlijke hoofdrolspelers (Kamerleden, ministers en topambtenaren op de relevante departementen) tijdens de voorbereidings-, besluitvormings- en uitvoeringsfase. Voor deze reconstructie kon worden geput uit een omvangrijk – zij het inherent incompleet – geheel aan primaire en secundaire schriftelijke bronnen, aangevuld met informatie verkregen uit de hoorzittingen. Gepoogd is de gebeurtenissen relatief gedetailleerd en op beschrijvende manier weer te geven. Lezers kunnen zich dus in eerste instantie zelf impressies vormen, sterktes en zwaktes van de gevolgde werkwijzen identificeren, en leerpunten formuleren over de politiek-bestuurlijke gang van zaken rond de Betuweroute. Deze beschrijvende component beslaat het leeuwendeel van de tekst.
2. Het uitvoeren van een analyse en evaluatie van de politiek-bestuurlijke gang van zaken – in het bijzonder gericht op de positie en het functioneren van de Tweede Kamer, zoals verwoord in de onderzoeksopdracht. In de slotparagrafen van elk hoofdstuk en in het slothoofdstuk geeft de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten haar eigen duiding van de gebeurtenissen. In het slothoofdstuk worden de geobserveerde feiten geïnterpreteerd en getoetst aan de hand van een analytisch kader, waarin aandachtspunten en criteria zitten voor wat de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten beschouwt als een adequate en verantwoorde politieke sturing en controle op grote (infrastructuur)projecten. In het vervolg van dit hoofdstuk wordt dit analytisch kader nader uitgewerkt (zie paragraaf 1.6). De toepassing van het kader op de Betuweroute vindt plaats in het slothoofdstuk.

Op basis van deze beide stappen zijn sterktes, zwaktes en dilemma's in het politiek-bestuurlijke optreden rond de Betuweroute geïdentificeerd.

Het daaruit resterende eindbeeld vormt het startpunt voor de formulering van lessen: welke stappen zijn nuttig respectievelijk noodzakelijk om de kwaliteit van de politieke sturing en controle op grote projecten te verbeteren? Die lessen staan verwoord in het slothoofdstuk.

De Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten heeft zich bij zowel de reconstructie als bij de opstelling en toepassing van het analysekader nadrukkelijk laten leiden door de bij de instelling van de commissie geformuleerde doel- en vraagstelling. Dit heeft ertoe geleid dat de beschouwingen van de commissie zich primair richten op de politiek-bestuurlijke en ambtelijke gang van zaken, dat daarbinnen de positie en het functioneren van de Tweede Kamer bijzondere aandacht krijgen, en dus dat allerlei andere op zichzelf belangwekkende aspecten van de Betuweroute grotendeels buiten beschouwing blijven. De reconstructie – hoewel omvangrijk en met zorg samengesteld – is dus niet bedoeld als een uitputtende en finale beschouwing terzake. Grote infrastructuurprojecten zijn dermate veelvormig en complex dat er op allerlei vlakken analyses en lessen uit getrokken kunnen en hopelijk zullen worden. De Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten hoopt dat de reconstructie van de Betuweroute op dat punt een onmisbare kennisbron zal blijken te zijn.

1.5 Samenstelling staf

Bij haar onderzoekswerkzaamheden is de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten ondersteund door een staf. Uit deze staf hebben drs. D. Koenders RC, dr. J. F. M. Koppenjan en drs. V. M. Kool zich als onderzoeker bezig gehouden met het opstellen van de reconstructie van de Betuweroute. Op een tweetal terreinen heeft de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten externe experts gevraagd een bijdrage te leveren aan de reconstructie:

- prof. J. Renkema, Universiteit van Tilburg, heeft een tekstanalyse uitgevoerd van kamerstukken op het gebied van private financiering en/of private exploitatie, en;
- drs. H. S. Yap en mw. drs. M. Harkink, van bureau PAU, geven een beschouwing over de ontwikkelingen in het ontwerp van de Betuweroute.

De twee bijdragen zijn opgenomen in de reconstructie.

Daarnaast heeft de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten aan het Centraal Planbureau (CPB) gevraagd om de studies die het CPB in 1993 en 1995 heeft verricht ten behoeve van de besluitvorming over de Betuweroute te actualiseren op basis van de feitelijke ontwikkelingen, zoals ze zich sindsdien hebben voorgedaan. Deze notitie biedt de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten separaat aan de Tweede Kamer aan.

1.6 Analyse kader

1.6.1 Plaatsbepaling

De commissie maakt een analytisch onderscheid tussen de politieke sturing van grote projecten en de politieke controle op grote projecten.

Politieke sturing betreft het richting geven aan de agendering, uitwerking en uitvoering van (een reeks) projecten, inclusief het nemen van bindende beslissingen. Deze politieke sturing is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de regering en de Tweede Kamer. Het zwaartepunt in de

dagelijkse vormgeving van deze politieke sturing ligt uiteraard bij de verantwoordelijke bewindspersonen en ministeries. De betrokkenheid van de Tweede Kamer bij deze politieke sturing is echter eveneens substantieel: soms in haar hoedanigheid als medewetgever, soms voortvloeiend uit haar budgetrecht, en meer in het algemeen uit een begrijpelijk verlangen van de Tweede Kamer om bij zeer ingrijpende en politiek-maatschappelijk vaak controversiële kwesties als grote projecten «mee te beslissen» over de hoofdlijnen van het te voeren beleid.

Politieke controle komt in beeld nadat de cruciale «go-no go» besluiten over een project zijn genomen. Hierbij gaat het om het afleggen van rekenschap over het gevoerde beleid en de ontwikkelingen die zich in de verdere uitwerking en uitvoering van het project voordoen. Politieke controle op grote projecten kent twee vormen. Ten eerste de rekenschap die de – ambtelijke zowel als private – uitvoeringsorganisaties afleggen aan de voor een of meerdere grote project(en) politiek verantwoordelijke bewindsperso(o)n(en). En ten tweede de rekenschap die de minister(s) vervolgens aflegt (-gen) aan de Tweede Kamer. In beide gevallen gaat het erom dat een bepaalde politieke «principaal» zich ervan moet kunnen vergewissen dat de «agenten» die hij heeft aangesteld om zijn beleid concreet gestalte te geven, dat ook in overeenstemming met zijn wensen en andere kwaliteitsmaatstaven doen. Beide typen controle vormen tezamen het hart van de publieke verantwoording die over het verloop van grote projecten wordt afgelegd, en kunnen ook tot bijsturing aanleiding geven.

Het is van belang vast te stellen dat de Tweede Kamer dus tot op zekere hoogte te maken heeft met een dubbelrol: enerzijds neemt zij deel aan de politieke sturing van projecten, anderzijds is zij het centrale forum in de politieke controle op grote projecten. De praktijk van vele cases laat zien dat deze beide rollen elkaar soms in de weg kunnen zitten: een Tweede Kamer die een grote vinger in de pap heeft gehad in de besluitvorming over een project bindt zich tot op zekere hoogte aan de uitvoering van dit project, en beschikt dus over minder speelruimte om in de uitvoerings- en exploitatiefasen principiële kritiek op de regering te leveren.

Het onderstaande kader vervult twee functies. Het vormt allereerst een thematisch «zoeklicht» voor de *beschrijving en analyse* van het meestal zeer langdurige en ingewikkelde verloop van grote projecten. Het helpt de Tweede Kamer haar aandacht te richten op aspecten waarvan de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten meent dat zij van wezenlijk belang zijn voor inzicht in de politieke en bestuurlijke processen rond grote projecten. Het kader is daarnaast ook een *richtsnoer voor de evaluatie* van de politieke sturing en controle op grote projecten. Elk van de thema's is in het kader voorzien van een of meerdere beoordelingscriteria die tezamen aangeven wat er van het politiek-bestuurlijk optreden bij grote projecten mag worden verwacht. Toepassing van het kader als evaluatie-instrument leidt tot een systematische opsporing van sterke en zwakke punten in dat optreden, en kan als zodanig de basis vormen voor het verantwoordingsgesprek tussen regering en Tweede Kamer en het *formuleren van lessen voor de sturing en controle op lopende en toekomstige projecten*.

Bij de opstelling van het kader heeft de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten geprobeerd recht te doen aan zowel de specifieke kenmerken van grote projecten als de politiek-bestuurlijke opgave zoals die naar voren zijn gebracht in de wetenschappelijke literatuur, als aan de in de (Nederlandse en buitenlandse) praktijk geldende verwachtingen en

kwaliteitsmaatstaven ten aanzien van alle bij grote projecten betrokken partijen. Daarbij is een belangrijke inperking aangebracht: dit kader richt zich tot de politieke en bestuurlijke processen rond grote projecten, en dus niet op inventarisatie en beoordeling van de effecten van grote projecten. Dat laatste viel buiten de opdracht van de commissie, en zou bij de Betuweroute en de HSL-Zuid ook rijkelijk prematuur zijn, omdat deze op dit moment nog volop in uitvoering zijn. Uiteraard zal er in de analyse en beoordeling van de beide casussen wel melding worden gemaakt van substantiële effecten van het politiek-bestuurlijk optreden, daar waar sprake is van opmerkelijkheden en uitspraken verantwoord kunnen worden gedaan gelet op de beschikbare informatie.

1.6.2 De politieke sturing van grote projecten

Bij politieke sturing gaat het zoals hierboven opgemerkt om de bemoeienis van regering en Tweede Kamer met de agendering, uitwerking en uitvoering van grote projecten. De term «sturing» geeft aan dat deze bemoeienis een richtinggevend karakter zou moeten hebben: de politiek moet de complexe processen rond grootschalige (ruimtelijke investerings-)projecten in banen leiden, en wel op een zodanige wijze dat de samenleving erop kan vertrouwen dat er zorgvuldig en evenwichtig wordt omgesprongen met de in het geding zijnde waarden en belangen. Sturing heeft aldus niet alleen betrekking op de *inhoud* van projecten (komt een bepaald project er wel of niet, in welke vorm en bij welke randvoorwaarden?), maar evenzeer – en minstens zo belangrijk – op de *wijze* waarop maatschappelijke belangenafwegingen in alle fasen van het projectverloop tot stand worden gebracht. Het analysekader richt zich met name op dit laatste. Centraal staat derhalve de vraag of de bij de politieke sturing van grote projecten betrokken politieke organen – regering en Tweede Kamer – hun respectieve taken en rollen in de totstandkoming van deze maatschappelijke belangenafwegingen op verdedigbare wijze hebben vervuld. De term «verdedigbaar» is bewust gekozen: het is een illusie te denken dat er een objectief, eenduidig oordeel kan worden geveld over de kwaliteit van politieke sturing van zoiets complex als een groot publiek project. Het zal altijd moeten gaan om wisseling en (deels subjectieve) weging van argumenten en overwegingen. Het kader beoogt de parameters aan te geven waarbinnen een dergelijke gedachtewisseling zou moeten plaatsvinden.

De Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten legt de politieke sturing van grote projecten in vier centrale aspecten uiteen:

- a. *Regievoering.* Verantwoordelijke bewindspersonen kampen bij de politieke sturing van grote projecten met een dubbelrol. Enerzijds worden zij als politicus en lid van een regering die een bepaald regeerakkoord uitvoert geacht een eigen, inhoudelijke beleidsvoorkeur te formuleren en deze zo veel mogelijk in te brengen in het besluitvormingsproces. Anderzijds is een bewindspersoon bestuurlijk verantwoordelijk voor de algehele procesgang rond grote projecten, inclusief de organisatie van het besluitvormingsproces. In die bestuurlijke rol moeten bestuurders uitstijgen boven «partijdigheid» en hun inspanningen erop richten dat er een slimme, evenwichtige en maatschappelijk breed gedragen omgangswijze met de complexiteit van grote projecten tot stand komt – ongeacht de inhoudelijke uitkomsten daarvan. Dat is een zware opgave, en het is wellicht niet verwonderlijk dat in veel praktijkgevallen is gebleken dat bestuurders deze beide rollen als conflicterend ervaren, en dat zij als het erop aankomt toch

meer «partijdige partij» dan «onpartijdig procesregisseur» blijken te zijn. De evaluatievraag is dus in hoeverre en op welke manier bestuurders dit rolconflict erkennen en hanteren, en welke consequenties dit heeft voor de adequaatheid en integriteit van het projectproces. Gebruiken bestuurders de procedurele invloed die zij hebben om hun voorkeuren kracht bij te zetten of om ervoor te zorgen dat een zorgvuldige analyse en breed debat plaatsvinden?

- b. *Beleidsinformatie.* Hierbij gaat het om de mate waarin en wijze waarop informatie en deskundigheid doorklinken in de besluitvorming over grote projecten. Het lijkt vanzelfsprekend dat «knappe koppen» en «state of the art» informatie een centrale rol spelen in de omgang met de hoge mate van onzekerheid die inherent is aan grote projecten. In de praktijk blijkt dat lang niet altijd het geval te zijn: de «knappe koppen» zijn het onderling heftig oneens, persoonlijke ideeën en sentimenten van machtige hoofdrolspelers of de actuele politieke machtsverhoudingen blijken belangrijker dan koele analyses. De centrale evaluatievraag is dus in hoeverre de organisatie van de besluitvorming zodanig is ingericht dat optimaal gebruik wordt gemaakt van betrouwbare informatie en een breed scala aan relevante deskundigheden. Concrete uitwerkingen hiervan betreffen de scope en richting van de informatievoorziening en analyse; de organisatie van beleidsondersteunend onderzoek, expertise en advisering; en de mate waarin en wijze waarop de kwaliteit van de beleidsinformatie wordt getoetst. Het aspect informatie is een cruciale ingangsvoorwaarde voor alle andere onderdelen van de politieke sturing. Als het hier niet goed gaat, komen de andere aspecten bij voorbaat al in de lucht te hangen.
- c. *Timing.* Er kan nog zoveel informatie en deskundigheid beschikbaar zijn, maar als het projectproces zo is gestructureerd dat er nauwelijks tijd beschikbaar is om hiervan gebruik te maken, ontstaan vroeg of laat problemen. Democratie is volgens velen potentieel de meest «intelligente» methode om collectieve belangenafwegingen te maken. Dat geldt echter alleen wanneer alle spelers die betrokken zijn bij het democratisch krachtenspel tijdig en in min of meer gelijke mate kunnen beschikken over de relevante informatie. Dat begint al bij de agendering van grote projecten: als de eerste ideeënwisselingen al stollen in min of meer vaste ambtelijke/bestuurlijke voornemens om een bepaald project te realiseren zonder dat relevante delen van de samenleving en de Tweede Kamer daar in een vroegtijdig stadium bij zijn betrokken, loopt het projectproces al van begin af aan averij op. Hetzelfde geldt voor de omgang met allerlei «deadlines» in de loop van grote projecten: de processen worden soms zo gestructureerd dat bestuurders en politici op zeer korte termijn zeer verstrekkende beslissingen moeten nemen over zeer complexe en omvangrijke dossiers. De evaluatievraag is derhalve in hoeverre de timing van het projectverloop en de politieke sturingsmomenten daarbinnen democratische deliberatie en zorgvuldige belangenafweging mogelijk maken of juist onder (tijds)druk zetten.
- d. *Oordeelsvorming.* Tijdens het projectproces – hoe het verder ook is gestructureerd – doen zich op diverse momenten klip en klare keuzemomenten voor: doen we het wel of niet, gaat het via modaliteit x of y, wordt het tracé A of B, enzovoort. Een belangrijke vraag is natuurlijk hoe dergelijke keuzes uiteindelijk uitvallen, en in het verband van dit kader vooral ook hoe deze keuzes tot stand komen. Wie

beslissen nu wanneer en op welke gronden? Ook dit aspect kent een evaluatiedimensie. We willen als samenleving niet alleen dat de politiek knopen doorhakt, maar ook dat dat op bedachtzame en faire wijze gebeurt: we willen naast «daadkracht» ook «good judgement» van onze bestuurders en volksvertegenwoordigers. Van cruciale politieke lichamen als kabinet en Tweede Kamer mag worden derhalve verwacht dat zij een belangrijke rol spelen in het maken van strategische keuzes rond grote projecten, maar ook dat zij bij het maken van die keuzes in voldoende mate rekening houden met de variëteit aan waarden en belangen die in het geding zijn, en dit op overtuigende wijze uitdragen. Wanneer een of beide niet het geval zijn, is de legitimiteit van het project – en van de politieke besluitvormers zelf – onherroepelijk in het geding. De onderzoeksvraag of en hoe de keuze voor een project, tracé of ander projectonderdeel tot stand is gekomen. Heeft een brede maatschappelijke nutsafweging plaatsgevonden waarin niet alleen directe maar ook indirecte kosten (opportunity costs) zijn verdisconteerd?

De vier aspecten en de daaraan gekoppelde evaluatiecriteria zijn nader uitgewerkt in onderstaande tabel.

Tabel 1.1: Politieke sturing van grote projecten: analysethema's en beoordelingscriteria

Aspect/criterium	Rol regering: initiatief, regie, keuze	Rol parlement: klankbord, toetsing, instemming
<i>Aspect 1: Regievoering</i> Beoordelingscriteria: a. zuiverheid in omgang met bestuurlijke «dubbelrol»; b. passendheid gegeven complexe en pluricentrische karakter van grote projecten	<ol style="list-style-type: none"> 1. Zijn de verantwoordelijke beleidsvoerders voldoende in staat om hun inhoudelijke beleidsvoorkeuren los te koppelen van hun bestuurlijke verantwoordelijkheid voor effectieve en legitieme organisatie van de besluitvorming (agendering, voorbereiding en uitwerking) over het project? 2. Zijn de organisatie van de besluitvorming en de sturing van de uitvoering adequaat afgestemd op de omvang en complexiteit van het desbetreffende project? 	Niet van toepassing
<i>Aspect 2: Beleidsinformatie</i> Beoordelingscriterium: borging van de kwaliteit van informatie en advisering	<ol style="list-style-type: none"> 1. Zoeken de verantwoordelijke beleidsvoerders actief naar informatie en advies? 2. Zorgen zij daarbij voor voldoende spreiding in bronnen van informatie en expertise? 3. Hoe wordt de kwaliteit van de informatievoorziening getoetst? 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Wordt de Tweede Kamer te allen tijde voorzien van juiste en volledige informatie over de volle scope van de relevante issues? 2. Is de Tweede Kamer in staat om deze informatie doeltreffend te verwerken? 3. Gaat de Tweede Kamer zelf actief op zoek naar andere informatiebronnen en second opinions?
<i>Aspect 3: Timing</i> Beoordelingscriterium: borging van tijdige agendering en voldoende tijd voor informatieverwerking en overleg	<ol style="list-style-type: none"> 1. Komen de politiek-strategische vragen en keuzes zodanig tijdig op de bestuurlijke agenda dat de betrokken beleidsvoerders nog voldoende denken beslistijd hebben, en zich nog niet hebben geëngaat aan enigerlei alternatief? 2. Is er sprake van een heldere structurering van sturingsmomenten in de tijd? 3. Gaan bestuurders adequaat om met (externe) deadlines en andere bronnen van tijdsdruk/haast in de voorbereidings- en uitwerkingsfase van het project? 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Wordt de Tweede Kamer door de regering tijdig geïnformeerd over de cruciale keuzemomenten in het projectproces? 2. Krijgt en neemt de Tweede Kamer voldoende tijd om zich grondig voor te bereiden op parlementaire behandeling van cruciale keuzes in het projectproces?
<i>Aspect 4: Oordeelsvorming</i> Beoordelingscriterium: borging van evenwichtigheid in eindafwegingen	<ol style="list-style-type: none"> 1. Hebben de verantwoordelijke beleidsvoerders de in het geding zijnde publieke waarden, maatschappelijke belangen en (bestuurlijke en private) partijen evenwichtig en op transparante wijze verdisconteerd in hun bestuurlijke beleidskeuzes? 2. Is er sprake van een expliciete maatschappelijke nutsafweging en verdiscontering van (indirecte en verborgen) baten en kosten? 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Heeft de Tweede Kamer de strategische keuzemomenten in het projectproces doeltreffend onderkend? 2. Heeft het optreden van de relevante kamerleden ertoe geleid dat de in het geding zijnde waarden, belangen en partijen voldoende zijn gearticuleerd en gewogen in de parlementaire besluitvorming?

1.6.3 De politieke controle op grote projecten

Hoe wordt rekenschap afgelegd over grote projecten, en welke rol speelt de Tweede Kamer hierbij? Dat is de centrale vraag bij het thema politieke controle. Hierboven worden twee typen controlerelaties onderscheiden die bij grote projecten aan de orde zijn: de rekenschap die de – ambtelijke zowel als private – uitvoeringsorganisaties afleggen aan de voor een grote project politiek verantwoordelijke bewindspersoon; en de rekenschap die de minister vervolgens aflegt aan de Tweede Kamer. Beide zijn van wezenlijk belang, in tweeërlei opzicht.

Verantwoordingsrelaties zorgen er ten eerste voor dat tot oordelen bevoegde politieke fora periodiek voorzien worden van «feedback» over het verloop en de effecten van eerder in het projectproces genomen beslissingen. Zij worden aldus in staat gesteld om daarvan te leren en eventueel bijstellingen in het beleid aan te brengen. Zo houden zij ook greep op het gedrag van uitvoerende organisaties en zorgen zij ervoor dat

deze voortdurend blijven werken in politiek gewenste richtingen (ook als het «leren» impliceert dat politiek wordt besloten tot tussentijdse koerswijzigingen).

Ten tweede vormen verantwoordingsprocessen een belangrijke schakel in de legitimatie van het beleid inzake grote projecten. Hoe meer solide het verantwoordingsregime, hoe transparanter en eerlijker het verantwoordingsgesprek tussen controleur en gecontroleerde, hoe groter de kans dat het opereren van gezagsdragers en bestuurlijke organen op begrip en waardering kan rekenen – zelfs in het geval van uiterst controversieel beleid, zoals veel grote projecten dat vormen.

De commissie onderscheidt twee aspecten/fasen van verantwoordings- en controlerelaties:

1. Verantwoordingsinformatie en debat;
2. oordeelsvorming en sanctionering.

Ad 1. *Verantwoordingsinformatie en debat.* Wat voor de politieke sturing van grote projecten geldt, geldt ook voor de politieke controle erop: het controlerend orgaan moet weten wat er speelt. Het controlerend orgaan moet dus zeker stellen dat het door de te controleren instanties wordt voorzien wordt van juiste en volledige verantwoordingsinformatie, dat wil zeggen «feedback» over het gevoerde beleid, de effecten van dat beleid en alle andere omstandigheden die voor het controlerend orgaan van belang zijn om te begrijpen hoe de zaken in de betreffende casus/periode zijn gelopen en waarom ze zo zijn gelopen. Het controlerend orgaan moet uiteraard in staat zijn (tijd hebben, deskundige capaciteit beschikbaar hebben) de aangeleverde verantwoordingsinformatie te verwerken. Naar aanleiding van deze informatieverstrekking en -verwerking moet er debat plaatsvinden tussen controlerend orgaan en gecontroleerde(n). Dit debat heeft idealiter het karakter van een open gesprek waarin de gecontroleerde beleidsvoerder toelichting verschaft over het beleid dat hij heeft gevoerd, uitlegt waarom hij het op een bepaalde manier heeft gedaan, welke resultaten dat heeft gehad, en hoe hij met gebleken problemen in de toekomst denkt om te gaan. Het controlerend orgaan onderzoekt, bevrägt, luistert. De gecontroleerde gebruikt het verantwoordingsgesprek uiteraard om begrip en steun te kweken voor zijn optreden, maar ook om inhoudelijk zijn voordeel te doen met de gezichtspunten en inbreng van het controlerend orgaan.

Ad 2. *Oordeelsvorming en sanctionering.* Een essentieel kenmerk van controlerelaties is dat het controlerend orgaan bevoegd is tot oordelen over het optreden van de gecontroleerde(n), en dat het ook sancties kan verbinden aan dat optreden. Dat kunnen zowel positieve als negatieve sancties zijn. Sancties kunnen van juridische, financiële, politieke en persoonlijke aard zijn, afhankelijk van de middelen waarover het controlerend orgaan beschikt. Cruciaal in controlerelaties zijn uiteraard de maatstaven aan de hand waarvan de controleur de gecontroleerden beoordeelt. Die maatstaven sturen idealiter zowel de informatievoorziening als het debat en de oordeelsvorming die naar aanleiding daarvan plaatsvinden. Daarnaast is de inzet van sancties cruciaal: zijn controlerende organen theoretisch in staat, en praktisch ook bereid, tastbare consequenties te verbinden aan het oordeel dat zij na het verantwoordingsgesprek over het optreden van de gecontroleerden

vellen? Of «laten zij het gebeuren» wanneer bij tussentijdse controle blijkt dat er zich problemen voordoen rond (de uitvoering van) het beleid?

Ook deze tweede component van het analyse- en beoordelingskader is nader uitgewerkt in een tabel.

Tabel 1.2 De politieke controle op grote projecten: analysethema's en beoordelingscriteria

Aspect/criterium	Controlerelatie 1: Minister – project-uitvoerders	Controlerelatie 2: Kamer – regering
<p><i>Aspect 1: Verantwoordingsinformatie en debat</i> Beoordelingscriteria: a. transparantie; b. deskundigheid</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Is er een adequaat (periodiek, inhoudelijk toereikend, heldere kwaliteitseisen) regime voor informatievoorziening in de uitwerkings-, uitvoerings- en exploitatiefase? 2. Is er sprake van een voldoende transparante opstelling van uitvoerders jegens de beleidsvoerders? 3. Beschikken de beleidsvoerders over voldoende deskundigheid om de verstrekte verantwoordingsinformatie te kunnen beoordelen? 4. Vindt een wezenlijk debat plaats tussen uitvoerders en beleidsvoerders naar aanleiding van de verstrekte verantwoordingsinformatie? 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Is er een adequaat (periodiek, inhoudelijk toereikend, heldere kwaliteitseisen) regime voor informatievoorziening gedurende alle fasen van het projectproces? 2. Is er sprake van een voldoende transparante opstelling van de beleidsvoerders tegenover de Kamer (rekening houdend met dilemma's van vertrouwelijkheid die zich in een beleidsproces kunnen voordoen?) 3. Beschikt de Kamer over voldoende deskundigheid om de verstrekte verantwoordingsinformatie te kunnen beoordelen? 4. Vindt een wezenlijk debat plaats tussen beleidsvoerders en Kamer naar aanleiding van de verstrekte verantwoordingsinformatie?
<p><i>Aspect 2: Oordeelsvorming en sanctionering</i> Beoordelingscriteria: a. kwaliteit beoordelingsmaatstaven; b. faire en beredeneerde oordeelsvorming; c. niet-vrijblijvende oordeelsvorming</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Zijn de maatstaven waarmee de beleidsvoerder de uitvoerders beoordeelt helder en consistent? 2. Komt de beleidsvoerder tot een expliciet en verdedigbaar oordeel over het functioneren van de uitvoerders? 3. Verbindt de beleidsvoerder expliciet consequenties aan dat oordeel? 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Zijn de maatstaven waarmee de Kamer de bestuurlijke aansturing en uitvoering van het project beoordeelt helder en consistent? 2. Komt de Kamer tot een expliciet en verdedigbaar oordeel over het functioneren van de beleidsvoerders? 3. Verbindt de Kamer expliciet consequenties aan dat oordeel?

Bovenstaand tweeledig kader staat centraal bij de analyse van elk van beide casussen die de commissie heeft bestudeerd. Doel van deze exercitie is primair het blootleggen van «leerpunten» – zowel gebleken sterkten in het politiek-bestuurlijk optreden die navolging verdienen in hedendaagse en toekomstige praktijk als gebleken zwakten in dat optreden die aanleiding geven tot heroverweging van bestaande praktijken en instituties. Deze leerpunten zullen aan het slot van de analyses worden samengebracht. Zij vormen op hun beurt weer een belangrijke ingrediënt voor de aanbevelingen van de commissie, die in het hoofdrapport zijn samengebracht.