

Vergaderjaar 2003–2004

29 283

Onderzoek naar infrastructuurprojecten

Nr. 3

SAMENVATTING EN TOELICHTING PLAN VAN AANPAK

Op 11 november 2003 heeft de Kamer de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (TCI) ingesteld. Bij de instelling is de TCI verzocht te komen met een gedetailleerd plan van aanpak, dat voortbouwt op het door de Kamer vastgestelde onderzoeksvoorstel van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat. De TCI heeft na installatie de tijd besteed aan het opstellen van het plan van aanpak, dat u bijgaand aantreft. Op basis van het plan van aanpak wordt het Presidium verzocht een budget voor de commissie vast te stellen. Hierna worden de hoofdlijnen van het plan van aanpak samengevat en toegelicht.

A. Doelstelling van het onderzoek

Als uitgangspunt voor de TCI geldt de onderzoeksdoelstelling, die de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat in haar onderzoeksvoorstel heeft geformuleerd:

«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»

Het onderzoek vindt zijn oorsprong in de problemen die de Tweede Kamer heeft om grip te krijgen op de besluitvorming over grote infrastructuurprojecten en de controle op de uitvoering van deze projecten, nadat de besluitvorming heeft plaatsgevonden. Mede gebaseerd op verschillende rapporten van de Algemene Rekenkamer en het Centraal Planbureau bestaat bij de Kamer de indruk dat haar rol bij de beheersing van grote infrastructuurprojecten verbetering behoeft. In dit licht heeft de TCI als centrale probleemstelling voor het onderzoek geformuleerd:

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?

Het antwoord op deze probleemstelling is het hanteerbaar kader, waar in de onderzoeksdoelstelling aan wordt gerefereerd. Om tot een dergelijk kader te komen moeten de volgende deelvragen worden beantwoord:

- *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?*

B. Aanpak

De aanpak die de commissie kiest bestaat uit vier stappen, waarvan de eerste twee stappen in hoge mate parallel kunnen verlopen:

- 1. Vaststelling van een concept-toetsingskader:* hierbij wordt geformuleerd op welke wijze de Kamer idealiter betrokken zou willen zijn bij grote infrastructuurprojecten;
- 2. Reconstructie* van het verloop van Betuweroute en HSL-Zuid;
- 3. Confrontatie theorie en praktijk:* confrontatie van het concept-toetsingskader met de reconstructie van HSL-Zuid en Betuweroute, vaststelling van het toetsingskader en (prospectief) beschrijven van eisen die het toetsingskader stelt aan een toekomstgericht project;
- 4. Synthese:* samenbrengen van stap 1–3 in eindrapport inclusief conclusies en aanbevelingen.

Hierna worden deze stappen toegelicht.

Stap 1: Vaststelling van een concept-toetsingskader

De eerste stap moet leiden tot het concept-toetsingskader en omvat de volgende onderdelen:

- *bepalen van de aspecten van het toetsingskader:* Op welke aspecten wil de Kamer kunnen sturen en waarover wil de Kamer dus informatie van de regering krijgen? Aspecten die in ieder geval aan de orde zullen worden gesteld zijn: risico's, kosten(beheersing), de kwaliteit van de besluitvorming (inhoud, procedure en proces) en de kwaliteit van de informatievoorziening;
- *per aspect in beeld brengen van het huidige toetsingskader:* Welke initiatieven van de regering bestaan reeds om grip te krijgen op grote projecten en wat zijn hierin knelpunten?
- *per aspect verrichten van een documentenonderzoek.* Dit dient te leiden tot een overzicht van de relevante wetenschappelijke literatuur en een overzicht op hoofdlijnen van de praktijk in enige andere relevante landen;
- *op basis van het voorgaande experts vragen verbetervoorstellen te doen voor het toetsingskader.* Dit kan zijn in de vorm van optimalisatie van het bestaande toetsingskader (nieuwe maatregelen, betere toepassing van bestaande maatregelen) of in de vorm van alternatieve modellen;
- *beschrijving door de TCI van het concept-toetsingskader.* Op basis van de inbreng van de experts en de verzamelde informatie formuleert de TCI op welke wijze de Kamer (voortaan) bij grote infrastructuurprojecten betrokken dient te zijn. Het concept-toetsingskader is het eindresultaat van de eerste stap.

Deze stap bestaat uit een verkenningsfase en verdiepingsfase:

- *Verkenningsfase:* In deze fase wordt op basis van Kamerstukken en reeds beschikbaar onderzoeksmateriaal (secundaire bronnen) een globale reconstructie gemaakt van Betuweroute en HSL-Zuid. Structurerende elementen voor de reconstructie zijn de aspecten van het concept-toetsingskader (daaronder: risico's, kosten, kwaliteit van de besluitvorming en kwaliteit van de informatievoorziening). Als ijkmoment geldt het moment waarop de regering van de Kamer een mandaat krijgt: een budget, een planning en de (functionele) eisen waaraan het project na realisatie dient te voldoen. In de reconstructie wordt in kaart gebracht hoe dit mandaat tot stand is gekomen, of de projecten HSL-Zuid en Betuweroute conform dit mandaat worden/zijn uitgevoerd, waar is afgeweken, wat daarvan oorzaken zijn geweest en hoe in dit proces de informatievoorziening aan de Kamer is verlopen. Hierbij is de TCI geïnteresseerd in onderscheidende momenten: aanwijsbare (series van) momenten, waarop zich aantoonbaar een belangrijke wijziging in het project voordoet qua inhoud, planning of kosten.
- *Verdiepingsfase:* In de verdiepingsfase worden enkele deelprojecten opgestart, waarin de reconstructie van Betuweroute en HSL-Zuid wordt verdiept. Hierbij is de inschakeling van externe expertise noodzakelijk. De onderwerpen van deze deelprojecten sluiten nauw aan bij de aspecten uit het concept-toetsingskader en de onderscheidende momenten uit de globale reconstructie van de Betuweroute en de HSL-Zuid. Op dit moment denkt de TCI als mogelijke verdiepingsonderwerpen aan:
 - strategische besluitvorming over de Betuweroute plus terugkerende momenten van heroverweging;
 - de contractering en hercontractering van de HSL-Zuid;
 - de effecten van relevante (ruimtelijke) wetgeving op het verloop van de projecten en in het bijzonder de relaties tussen diverse overheidslagen (nationaal, provinciaal, lokaal) en tussen overheid en belanghebbers (burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties);
 - omgaan met financiële risico's tijdens de uitvoering van Betuweroute en HSL-Zuid;
 - de informatievoorziening aan de Kamer en de wijze waarop de Kamer met de verkregen informatie is omgesprongen.

Een definitieve keuze voor de onderwerpen wordt pas gemaakt bij de start van de verdiepingsfase. Op hoofdlijnen worden in elk deelproject de volgende werkzaamheden verricht:

- de gang van zaken rond de Betuweroute en de HSL-Zuid wordt voor dit verdiepingsonderwerp nader uitgediept aan de hand van interne documenten van Verkeer & Waterstaat en derden (primaire bronnen) en hoorzittingen;
- Mechanismen worden in kaart gebracht, die voor dit verdiepingsonderwerp succes en falen bepalen. Om dit kwalitatief goed te kunnen doen wordt waar nodig inhoudelijke expertise ingeschakeld, die extern wordt ingehuurd;
- waar bij de Betuweroute en de HSL-Zuid sprake is van punten, die voor verbetering vatbaar zijn, acht de TCI het van belang gelijktijdig ook te kijken naar projecten die op datzelfde punt bewezen succesvol zijn. Zo worden gericht ervaringen met andere projecten ingebracht en komt het onderzoek in stap 2 los van de casuïstiek van Betuweroute en HSL-Zuid. Bovendien garandeert dit dat er in het onderzoek aandacht is voor zowel succes- als faalfactoren. Stap 2 leidt tot twee reconstructies, die voor een aantal onderwerpen inhoudelijk zijn uitgediept.

Stap 3: Confrontatie theorie en praktijk

Stap 1 en 2 zijn zelfstandige sporen, die relatief onafhankelijk van elkaar worden uitgevoerd. Als resultaat van stap 1 doet de TCI op basis van onder meer de theorie normatieve uitspraken over hoe de werkelijkheid zou moeten zijn. Tijdens stap 2 onderzoekt zij de praktijk. Gedurende stap 3 worden deze twee met elkaar geconfronteerd. Daarbij staan twee vragen centraal:

- Waar ontstaan met het geformuleerde toetsingskader in de praktijk eventueel problemen?
- Waar voldoet de praktijk niet aan de wensen en eisen, die in het toetsingskader zijn geformuleerd?

Op basis van deze hiervan stelt de TCI zonnig het concept-toetsingskader bij. Daarna stelt zij het toetsingskader definitief vast. Na vaststelling van het toetsingskader zal de TCI de eisen die hier voor een concreet toekomstgericht project uit voortvloeiën prospectief beschrijven, zodat het toetsingskader praktische betekenis krijgt. Als projecten die hiervoor in aanmerking komen, kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de Zuiderzeelijn, de IJzeren Rijn, Project Mainportontwikkeling Rotterdam of Zeepoort IJmond.

Stap 4: Synthese

Tot slot stelt de commissie een eindrapport op, waarin zij op basis van stap 1 tot en met 3 haar bevindingen weergeeft en analyseert, conclusies trekt en aanbevelingen doet.

C. Planning

Op basis van een realistische detailplanning (zie bijlage 2 bij het plan van aanpak) komt de commissie tot een planning van negen maanden vanaf de feitelijke start van het onderzoek. Met de feitelijke start van de werkzaamheden op 1 februari 2004 betekent dit dat de eindrapportage verschijnt rond 1 november 2004. De tijdelijke commissie heeft gezien of een nadere inkorting van deze planning mogelijk is. Zij acht dit echter niet verantwoord. Dit zou leiden tot:

- ofwel substantieel hogere kosten als gevolg van inhuur van extra personeel;
- ofwel het nog verder ineenschuiven van delen van het onderzoek: gesprekken en hoorzittingen beginnen dan al op het moment dat het documentenonderzoek nog niet is afgerond. Dit acht de tijdelijke commissie een onverantwoord risico voor de kwaliteit van het onderzoek.

D. Onderzoeksmodaliteit

In het onderzoeksvoorstel van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat is als onderzoeksmodaliteit expliciet een parlementair onderzoek door een tijdelijke commissie voorgesteld. De Kamer heeft dit voorstel overgenomen. De TCI kan zich daarin vinden. Tegelijkertijd sluit zij niet uit dat tijdens het onderzoek zich situaties voordoen, die het opportunity maken om alsnog enquêtebevoegdheden aan te vragen. Dit is bijvoorbeeld denkbaar indien partijen niet of onvoldoende aan het onderzoek zouden meewerken, bijvoorbeeld door de weigering tot volledige uitlevering van informatie na schriftelijke bevraging of tijdens de hoorzittingen. Gezien de ervaringen en bevindingen van de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid is het risico van het niet meewerken van partijen, met name tijdens stap 2 van het geschetste onderzoeksplan, reëel. Mocht zich een situatie voordoen waarin de TCI het gebruik van enquêtebe-

voegdheden nodig acht, dan zal de TCI de Kamer hierover per omgaande berichten.

E. Projectorganisatie en begroting

In het onderzoeksvoorstel van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat van september 2003 was reeds een voorstel voor een projectorganisatie alsmede een globale kostenraming opgenomen. Voor de projectorganisatie stelde de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat voor om het onderzoek zo veel mogelijk uit te voeren met een vaste staf van Kamermedewerkers en voor de duur van het onderzoek bij de Kamer gedetacheerde medewerkers, zo mogelijk van andere rijksdiensten. Hieruit vloeiende in het onderzoeksvoorstel van deze commissie globaal een budget voort, waarin nog enkele punten als pro memorie benoemd waren (externe inhuur en instelling klankbordgroep).

De bijzonder presidiumadviseur onderzoek Kamps heeft in zijn advies aan het Presidium d.d. 17 september 2003 bij het onderzoeksvoorstel van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat opgemerkt dat het mogelijk efficiënter zou zijn om te kiezen voor een kleinere eigen staf, waarbij voor specifieke onderdelen van het onderzoek externe inhuur wordt gepleegd. Het Presidium meldt in haar advies aan de Kamer bij de instelling van de TCI dat zij een plan van aanpak voorzien van een gedetailleerde begroting afwacht, waarna besluitvorming over het budget kan plaatsvinden.

De TCI heeft zich bij de opstelling van het plan van aanpak diepgaand gebogen over de inrichting van de projectorganisatie, die nodig is om de opdracht, zoals verwoord in het onderzoeksvoorstel van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat, te kunnen vervullen en de raming voor het onderzoek, die hieruit voortvloeit.

Hierbij zijn Kamps en de onderzoekscoördinator Enquêtecommissie Bouwnijverheid betrokken voor wat betreft de inhoud van het onderzoek en de daaruit voortvloeiende projectorganisatie. Conform het eerdere advies van Kamps kiest de TCI voor:

- een relatief kleine basisorganisatie;
- in stap 1 en 2 gerichte inzet van expertise; en
- een klankbordgroep die overall de kwaliteit van het onderzoek waarborgt.

Een belangrijke overweging hierbij is de specialistische kennis, die de commissie op een aantal terreinen verwacht nodig te hebben, met name in de verdiepingsfase van stap 2. Op deze uitgangspunten gebaseerd heeft de TCI een raming gemaakt, die uitkomt op €745 018. Voor een meer gedetailleerde onderbouwing van deze kostenraming wordt verwezen naar paragraaf 7 van het plan van aanpak.¹

¹ Ter vertrouwelijke inzage gelegd, alleen voor leden, bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.