

Voormalig voorzitter Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten over Fyra-debacle:

“Het past de Tweede Kamer om bescheiden te zijn”

Het is alweer bijna tien jaar geleden dat de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (TCI) haar eindrapport aanbood aan de toenmalig voorzitter van de Tweede Kamer, Frans Weisglas. Het rapport vormde de afronding van een omvangrijk en kostbaar onderzoek, naar de oorzaken van het mislukken van de Betuweroute en de Hogesnelheidslijn (HSL). Beide projecten – waar vol verwachting aan was begonnen – eindigden als een financieel debacle. De overschrijdingen liepen in de miljarden. De Betuweroute werd €2,5 miljard duurder dan gepland; bij de HSL ging het om een bedrag van €5,3 miljard – een kostenoverschrijding van maar liefst 55%.

Kernvraag van het onderzoek – dat plaats vond aan de vooravond van de aanleg van een magneetwefbaan die Amsterdam met Groningen zou verbinden; opnieuw een project dat met het jaar duurder werd – was hoe voorkomen kon (en kan) worden dat grote projecten uit de hand lopen. Welke lessen, positief en negatief, kunnen uit de aanpak van de Betuweroute en HSL worden getrokken?

Voor de TCI was van begin af aan duidelijk dat ‘Barbertje moet hangen’ niet de insteek van het onderzoek mocht zijn. Natuurlijk, er waren fouten gemaakt, en ja, er waren politiek verantwoordelijken – waarvan het gros overigens al lang was vertrokken – die daarop moesten worden aangesproken, maar dat was niet waar het ons primair om ging. We wilden vooral komen tot een toetsingskader, waarbinnen besluitvorming rondom grote projecten in de toekomst zorgvuldiger zou kunnen gebeuren. Wij zijn er altijd trots op geweest dat ons onderzoek geen platte jacht is geweest, op zoek naar schuldigen – dat we er, in een op het publiek gericht proces, voor hebben gepast verantwoordelijken aan de schandpaal te nagelen.

In plaats daarvan analyseerden we hoe het zover had kunnen komen, en natuurlijk werd daarbij een groot aantal vooroordelen bevestigd. De drang naar het prestigieuze, gecombineerd met een flinke dosis zelfoverschatting, was een belangrijke oorzaak van al het falen. Maar er was meer. Wij ontdekten ook markante verschillen tussen de twee projecten op het gebied van professionaliteit. Of, beter gezegd: het gebrek aan professionaliteit. Waar de ene aanpak – die van de Betuweroute – traditioneel en adequaat was, had de andere – die van de HSL – een sterk experimenteel karakter, en was tot op grote hoogte ondoordacht. We zagen dat ook de complexiteit van de projecten en de wisselvallige politieke sturing een belangrijke (negatieve) rol hebben gespeeld.

Niemand was vrij van schuld. Het maakte eigenlijk niet uit welke partijen op dat moment regeerden; de projecten overstegen de coalities, en niet alleen in tijd. Ze hadden een eigen dynamiek, waar niemand greep op leek te krijgen. Onze conclusie was dan ook dat er geen specifieke oorzaken konden worden benoemd – het was een samenloop van omstandigheden. In de aanbevelingen zou het vooral moeten gaan om een verbetering van de politieke controle, om het in de toekomst anders te doen.

We bleven, kortom, niet hangen in het verleden, maar concentreerden ons op de vraag hoe het parlement (beter) in stelling kon worden gebracht. Dat deden we niet aan de hand van algemene aanbevelingen, maar met een set gerichte, concreet uitgewerkte voorstellen. Niet voor niets noemden wij ons rapport ‘Grote Projecten Uitvergroot; een infrastructuur voor besluitvorming’. In hoofdlijnen komt het erop neer dat wij voorstelden om te komen tot een protocol ‘Procedure- en Informatieregelingen Grote Projecten’, en om de betrokkenheid van de Tweede Kamer bij een integrale beleidsafweging van potentiële grote projecten te vergroten. We wilden dat de Tracébesluiten van grote infrastructurele projecten zouden worden geïntegreerd in de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (wat tot een evenwichtiger rolverdeling tussen de verschillende bewindspersonen zou leiden) en dat de contacten tussen de leden van de Tweede Kamer en Rijksambtenaren zouden normaliseren. We raadden aan om een parlementscommissie in te stellen die de informatievoorziening aan het parlement structureel zou verbeteren, en om te komen tot fundamentele beleidsvoorstellen met betrekking tot onderwerpen als projectorganisatie, projectbeheersing en risicomanagement, publiek-private samenwerking en contractering. Tot slot gaven we in overweging om de positie van de commissie voor Rijksuitgaven te verzwaren, om de kennisinfrastructuur te professionaliseren door de oprichting van een parlementair kennis- en controlecentrum, om de planbureaus een onafhankelijke positie te geven en om het instrument van de parlementaire hoorzitting te herijken. Stuk voor stuk overzichtelijke, praktische en gemakkelijk te implementeren voorstellen. Gewoon een kwestie van politieke wil.

Nu, bijna tien jaar later, kondigt de Tweede Kamer een nieuwe parlementaire enquête aan, naar aanleiding van het mislukken van (de aanbesteding van) de Hogesnelheidslijn tussen Nederland en België. Opnieuw gaat het om een project dat op dramatische wijze is vastgelopen, en waarbij het de samenleving miljarden gaat kosten. Maar een onderzoek naar wat? Naar wie? Kan de Tweede Kamer de schijn ophouden dat het hier gaat om iets dat ons is overkomen? Komt de Kamer weg met de stellingname dat er weliswaar fouten zijn gemaakt, maar dat het nu – met een parlementaire enquête – zaak is te leren van die fouten?

Nee. Wat mij betreft is de vraag die eerst aan de orde moet komen hoe het mogelijk is dat er – na zulk uitgebreid onderzoek, waarin uitvoerig is gewezen op de risico's die grote projecten met zich meebrengen – een vergelijkbare fout wordt gemaakt. Wat is er gedaan om dit te voorkomen? Hoe is de Tweede Kamer omgegaan met de inhoud van het rapport dat de TCI heeft opgeleverd? Hoe heeft zij de aanbevelingen verinnerlijkt? En hoe zijn deze aanbevelingen vertaald in concrete activiteiten?

De democratie wint aan betekenis wanneer de Tweede Kamer niet enkel controleert, maar zich zelf ook kwetsbaar durft op te stellen. Waarom wel bij anderen visitatiecommissies voorschrijven, wanneer het parlement niet ook kritisch kijkt naar het eigen functioneren? In het HSL-drama past het de Kamer om bescheiden te zijn. Het mag niet zo zijn dat parlementair onderzoek het karakter van een aflat krijgt. Het is misschien wel het meest kostbare instrument waar het parlement over kan beschikken; daar moet zuinig mee worden omgegaan.

Het zou de Tweede Kamer sieren wanneer zij haar eigen lerend vermogen ter discussie zou stellen; dat zij een visitatiecommissie zou instellen die haar functioneren evalueert. Of beter nog, dat zij een drietal wijze mannen of vrouwen – onder leiding van bijvoorbeeld de voormalig vicevoorzitter van de Raad van State – de opdracht zou geven haar rol in deze kwestie onder de loep zou nemen, om te voorkomen dat wij na een volgend onderzoek opnieuw gewoon 'overgaan tot de orde van de dag'.

Adri Duivesteijn

Voormalig voorzitter van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (2004-2005)