

Conclusies uit het Rapport van de Rekenkamer inzake

De Besluitvorming over de Betuwelijn.

Juni 2000

6 Conclusies en aanbevelingen

6.1 Conclusies

De bij de besluitvorming over de aanleg van de Betuweroute gebruikte beleidsinformatie was onvolledig en op onderdelen gebrekkig. Het gebruik van de beleidsinformatie was vaak niet transparant. De kwaliteit van de gebruikte informatie was te weinig gewaarborgd.

Deze hoofdconclusie is gebaseerd op drie deelconclusies:

- 1 De vervoersprognoses kenden belangrijke gebreken.
- 2 Er heeft geen evenwichtige integrale afweging van alternatieven plaatsgevonden.
- 3 De beperkte bijdrage van de Betuweroute aan de realisatie van milieudoelen werd door het kabinet onvoldoende belicht.

Aannames die ten grondslag lagen aan de vervoersprognoses bleken vaak niet goed onderbouwd te zijn. Bovendien waren ze nogal eens gebaseerd op florissante veronderstellingen, onder meer aangaande de kostenontwikkeling. Het beleid van het Ministerie van V&W wijkt af van belangrijke veronderstellingen die ten grondslag liggen aan de prognoses, onder meer op het punt van de toepassing van heffingen op het wegvervoer.

Er is slechts in geringe mate gebruikgemaakt van de mogelijkheden om de onzekerheid bij het gebruik van prognoses te beheersen. Het gebruik van scenario's is in veel gevallen nagelaten of slechts in beperkte mate toegepast. Voorts blijft het onzeker of de capaciteit van het vervolgtraject in Duitsland tijdig op het vereiste niveau is.

De momenteel door het ministerie gehanteerde prognoses volgens de zogeheten TiB-variant zijn niet juist omdat daarin een dubbeltelling zit. Het is deze prognose die in de informatie aan potentiële private financiers werd gebruikt.

Een evenwichtige integrale afweging van alternatieven heeft niet plaatsgevonden. De mogelijkheden van optimalisatie van het bestaande transportsysteem (binnenvaart, bestaand spoor én kustvaart) zijn in het kader van het project Betuweroute nooit voldoende onderzocht. Dat heeft de Rekenkamer verbaasd, omdat dat alternatief goed aansluit bij het door het Ministerie van V&W gestelde beleid om én de binnenvaart én het spoorvervoer te verbeteren.

Uit een rapport van het RIVM/INRO-TNO uit 1994 bleek dat het effect van de Betuweroute op de emissiereductie zeer beperkt was. De Betuweroute werd gepresenteerd als een spoorlijn die goed was voor het milieu, terwijl dat uit de onderliggende beleidsinformatie niet zonder meer bleek.

De Rekenkamer oordeelt positief over het feit dat in 1995 een heroverweging heeft plaatsgevonden en dat in 1998 in de *Notitie Betuweroute* de argumenten voor aanleg nogmaals op een rij zijn gezet. Dit was verstandig, mede gelet op het feit dat er veel maatschappelijk discussie over de Betuweroute ontstond. De Rekenkamer plaatst evenwel kanttekeningen bij de kwaliteit van de beleidsinformatie die op deze momenten beschikbaar is gekomen en bij de wijze waarop deze is gebruikt. Informatie dient ook op dit soort momenten van een goed niveau te zijn. Daarbij moet terdege rekening worden gehouden met gewijzigde omstandigheden. De neiging kan immers bestaan om het eerder genomen besluit zwaarder te laten wegen dan de inmiddels beschikbaar gekomen nieuwe informatie en actuele ontwikkelingen. Daarvoor moet gewaakt worden.

6.2 Aanbevelingen

Kwaliteit beleidsinformatie

- Indien beleidsinformatie wordt opgesteld door externe onderzoeksbureaus zouden steeds begeleidingscommissies moeten worden ingesteld die de kwaliteit van het onderzoek bewaken. Van deze begeleidingscommissies moeten onafhankelijke deskundigen deel uitmaken.

- Indien meer onderzoeken in eenzelfde periode worden uitgevoerd behoort het Ministerie van V&W er voor te zorgen dat de bureaus in overleg treden om dezelfde aannames te hanteren. Het ministerie moet deze afstemming met de nodige aandacht coördineren.
- Indien de beleidsinformatie wordt opgesteld door belanghebbenden (hetzij in de publieke, hetzij in de private sector) of indien de informatie cruciaal is voor het te nemen besluit, moet een 'second opinion' worden uitgevoerd. Indien daarvoor in Nederland geen onafhankelijke deskundigheid voorhanden is, moet de 'second opinion' worden uitgevoerd door deskundigen uit het buitenland.
- Voor cruciale variabelen respectievelijk aannames moeten gevoeligheidsanalyses worden uitgevoerd. De relevante bepalingen uit de door het Ministerie van Financiën uitgevaardigde regeling voor ex-ante-evaluatieonderzoek moeten in de gevallen waarin dat relevant is worden opgenomen in de onderzoeksvoorwaarden voor externe bureaus.
- Indien onderzoeksrapporten zijn afgerond behoren deze actief openbaar gemaakt te worden, bijvoorbeeld via het Internet, tenzij deze rapporten (bedrijfs)vertrouwelijke informatie bevatten.
- Voor elk groot infrastructureel project moet voor de definitieve projectbeslissing een diepgaande maatschappelijke kosten-batenanalyse worden uitgevoerd.

Afweging van alternatieven

- Alternatieven moeten op alle relevante aspecten worden vergeleken. Op de momenten dat alternatieven worden weggestreept, moet de informatie over deze aspecten voor alle alternatieven op hetzelfde kwaliteitsniveau staan.

Milieu

- Met het oog op de gewenste bijdrage van de Betuwe-route aan het terugdringen van de emissies van het goederenvervoer, zou Nederland kunnen overwegen om in internationaal verband te streven naar ruimere mogelijkheden om dieseltractie van het nationale spoorwagennet te weren.

Organisatie grote infrastructurele projecten

- De regie van de voorbereiding van de besluitvorming van grote (infrastructurele) projecten dient bij voorkeur gevoerd te worden door een interdepartementaal samengestelde projectorganisatie onder aansturing van een stuurgroep waarin alle betrokken vakministeries, en het ministerie van Financiën zijn vertegenwoordigd.
- Bij infrastructurele projecten waarop de *Procedureregeling grote projecten* van toepassing is verklaard, zou overwogen moeten worden het Centraal Planbureau standaard om advies te vragen inzake macro-economische aspecten. Het RIVM zou standaard om advies moeten worden gevraagd inzake de milieuaspecten. Overwogen zou kunnen worden dit wettelijk te regelen.

Toekomstige besluitvorming

- Met het oog op de besluitvorming over de Zuidtak van de Betuweroute behoort onderzoek te worden uitgevoerd naar nut en noodzaak van deze verbinding, waarbij ook mogelijke alternatieven voor aanleg van de Zuidtak worden betrokken.
- Het ministerie behoort daarbij te beschikken over actuele vervoersprognoses voor het goederenvervoer over de oostwest-as, gebaseerd op realistische aannames en betrouwbare databestanden.
- Ook bij de besluitvorming over andere grote (infrastructurele) projecten, zoals de Zuiderzeelijn, zou het ministerie de in het onderhavige onderzoek door de Rekenkamer gehanteerde normen als leidraad moeten hanteren.