

HAD INTERACTIEVE BELEIDSVORMING DE POLITIEKE BESLUITVORMING OVER DE BETUWEROUTE KUNNEN VERBETEREN?

Hoofdstuk voor:

**G. Hagoort e.a., (red.), *Internoveer!*,
Uitgave ASOM, Amsterdam School of Management,
Amsterdam, 2004.**

J.G.A. van Mierlo*
Maastricht, 15 juli 2004

*** Prof Dr J.G.A. van Mierlo is hoogleraar Openbare Financiën aan de Faculteit der Economische Wetenschappen en Bedrijfskunde van de Universiteit Maastricht.**

INHOUDSOPGAVE

0. Casusgegevens Betuweroute	2
1. Inleiding	3
2. Het falen van beleidsprogramma's	3
3. Wat kan er aan worden gedaan: beleidsoplossingen	5
3.1 Alternatieve aangrijpingspunten	5
3.2 Meer interactieve benaderingen	6
4. De Betuweroute als casus	8
5. Conclusie	10
Meer lezen? Een greep uit de literatuur!	11

0. Casusgegevens Betuweroute

Technische gegevens:

Lengte: 160 km

 Waarvan bundeling met A15 (A15-lijn): 95 km

 En waarvan Havenspoorlijn: 65 km

Ontwerpsnelheid: maximaal 120 km/uur

Aslast: maximaal 25 ton

Capaciteit: 10 treinen per uur per richting

Oplevering c.q. indienststelling: december 2006

Financiële gegevens:

Investeringskosten volgens website Betuweroute (geraadpleegd 15 juni 2004):

 A15-lijn: 2.822 miljoen euro (hfl. 6.220 miljoen)

 Havenspoorlijn: 1.722 miljoen euro (hfl. 3.795 miljoen)

 Totale lijn: 4.544 miljoen euro (hfl. 10.015 miljoen)

Investeringskosten volgens Kamerstuk (28 070) Aanleg Betuweroute Projectbeheersing en Financiering (2001-2002):

 Totale lijn:

 Schatting in 1992: 2.300 miljoen euro

 Schatting eind 2000: 4.700 miljoen euro

 Schatting begin 2004: 4.944 miljoen euro (volgens Voortgangsrapport 15)

Voorziene bijdrage particuliere bedrijfsleven: 826 miljoen euro

Jaarlijks exploitatietekort (bij vervoersomvang van 40 miljoen ton per jaar): 31,7 miljoen euro

1. Inleiding

Bij gelegenheid van mijn benoeming tot hoogleraar Openbare Financiën aan de Universiteit Maastricht heb ik mijn inaugurale rede gehouden. Dat was op 29 juni 2000, nu al weer ruim vier jaar geleden. Die rede handelde over beleidsfalen in de publieke sector en wat daar aan te doen. De titel luidde DE WERELD GAAT AAN BELEID TEN ONDER... (Van Mierlo, 2000). De wereld is sindsdien weliswaar nog steeds niet aan beleid ten onder gegaan, maar echt beter gaat het nog altijd niet met onze beleidsvorming. Het traceren van het specifieke omslagpunt tussen beleidssucces en beleidsfalen is echter een interessant probleem van evaluatie-onderzoek, maar daarop is geen algemeen geldend antwoord mogelijk.

Niettemin is er nog steeds sprake van ernstig beleidsfalen. De besluitvorming over de Betuweroute (daarmee wordt de nieuwe goederenspoorlijn door de Betuwe bedoeld, dit ter onderscheiding van de bestaande spoorlijn die vooral voor regionaal reizigersverkeer wordt gebruikt) wordt over het algemeen gezien als een afschrikwekkend voorbeeld van beleidsfalen in Nederland. Over dit voorbeeld zijn inmiddels karrenvrachten vol geschreven, zie bijvoorbeeld de vele kritische rapporten van de Algemene Rekenkamer. In dit hoofdstuk wordt onderzocht of de besluitvorming over de Betuweroute beter had kunnen verlopen en in elk geval anders in de betekenis van een andere uitkomst, als gebruik was gemaakt van de methode van 'Interactieve Beleidsvorming'.

De indeling van dit hoofdstuk is als volgt. In de volgende paragraaf wordt de economisch-wetenschappelijke theorie van beleidsfalen kort besproken. In de derde paragraaf worden enkele oplossingen behandeld. De belangrijkste daarvan is 'interactieve beleidsvorming'. Een en ander wordt in paragraaf 4 toegepast op de besluitvorming over de Betuweroute. Aan de hand daarvan worden tenslotte ook enkele conclusies getrokken.

2. Het falen van beleidsprogramma's

Ondanks de pretenties van het tegendeel gaan veel beleidsprogramma's gebukt onder een gebrekkige wetenschappelijke onderbouwing. In combinatie met een verkeerde sturingsfilosofie leidt dit gebrek tot falen van beleidsprogramma's. Dit heb ik in mijn oratie verder uitgewerkt aan de hand van twee beleidsprogramma's: het 'rekening rijden' in het beleidsveld van de infrastructuur en het 'gedoogbeleid' in het beleidsveld van het cannabisgebruik. Er zijn tenminste vier oorzaken van beleidsfalen:

1. lacunes in de wetenschappelijke onderbouwing van beleid, ofwel kennislacunes;
2. valkuilen in de vertaalslag naar de beleidstheorie;
3. cognitieve dissonantie en blinde ideologische vooringenomenheid;
4. inadequate sturingsfilosofie.

Kennislacunes

Beleid is gebaseerd op een zogenoemde instrumentele of finale 'beleidstheorie', waarin beleidsdoeleinden en beleidsinstrumenten aan elkaar worden gekoppeld. De wetenschappelijke onderbouwing van beleid, de 'wetenschappelijke theorie' waarin oorzaak-gevolg relaties centraal staan, laat meer te wensen over dan ons lief is en ook veel meer dan veel beleidsmakers en beleidsadviseurs en sommige onderzoekers willen doen voorkomen. De methodologische problemen die ik in mijn oratie heb behandeld komen in de praktijk allemaal voor. Het begint bij wetenschappelijk onderzoek naar oorzaak-gevolg relaties, maar hoe vaak worden causale verbanden nu echt gekwantificeerd? Vaak blijkt het aan te komen op de prijsgevoeligheid van de

vraag: hoe reageren de consumenten op een prijsverandering die door een beleidsmaatregel zoals een subsidie of een belasting wordt veroorzaakt (het elasticiteitsvraagstuk)? Hoe groot nu eigenlijk de prijselasticiteit van de vraag is blijkt cruciaal voor het succes of falen van die beleidsprogramma's, bijvoorbeeld leidt een verhoging van de tabaksaccijns echt tot minder afzet van tabak, leidt een verhoging van de benzine-accijns (het befaamde 'Kwartje van Kok') echt tot minder afzet van benzine? Informatie over dergelijke vitale parameters is meestal nauwelijks aanwezig. Hard empirisch onderzoek ontbreekt te vaak evenals schattingen, terwijl er in veel gevallen voldoende indicaties zijn om prijsinelasticiteit te veronderstellen

Valkuilen in de vertaalslag

Maar het wordt nog erger. Hoe vaak worden de doel-middel relaties in de beleidstheorie nu echt getoetst op hun intern-logische consistentie en op hun empirische houdbaarheid? Bovendien wordt de kwaliteit van de beleidstheorie bepaald door de kwaliteit van de onderliggende wetenschappelijke oorzaak-gevolg theorie. Als die grondslag niet in orde is, kan het niet meer goed komen met de beleidstheorie. Dan loopt het met het daarop gebaseerde beleidsprogramma onherroepelijk slecht af. Een goede wetenschappelijke onderbouwing van het beleid is een noodzakelijke maar geen voldoende voorwaarde voor het succes van het beleid.

Cognitieve dissonantie en blinde ideologische vooringenomenheid

Een volgende verklaring ligt in de omstandigheid dat mensen, en dus ook beleidsmakers, de neiging hebben om informatie over de empirische werkelijkheid, die niet strookt met hun opvattingen of voorkeuren, te negeren of aan te passen. De vele Algemene Rekenkamer-rapporten over de kwaliteit van de politieke investeringsbeslissing over de Betuwelijn tonen aan, dat andersoortige informatie over kosten en baten van die investering wel degelijk voorhanden was. Maar deze informatie werd stelselmatig genegeerd, van tafel geveegd en niet serieus genomen, omdat zij niet strookte met de informatie die gebruikt moest worden om tot een positieve beslissing te komen. Dit verschijnsel staat bekend als 'cognitieve dissonantie'. Ook beleidsmakers is niets menselijks vreemd.

Een andere variant is blinde ideologische vooringenomenheid. Bij cognitieve dissonantie is nog sprake van goede trouw, bij blinde ideologische vooringenomenheid wordt de grens naar kwade trouw overgestoken. In dat laatste geval worden feitelijke informatie en economisch-rationele afwegingen van kosten en baten van alternatieven ondergeschikt gemaakt aan ideologische voorkeuren. 'Als de feiten niet kloppen met de theorie, des te erger voor de feiten'. De voortdurende aanpassing van de veiligheids- en milieunormen rond Schiphol, om de gewenste uitbreiding maar mogelijk te kunnen maken, is hiervan een voorbeeld.

Een laatste variant tenslotte betreft het bewust verdraaien van de werkelijkheid, bijvoorbeeld door het achterhouden van relevante informatie die een positieve beleidsbeslissing zou kunnen tegenhouden. Informatie die het beleid kan schaden wordt niet verstrekt, waardoor een bepaalde beleidsbeslissing kan worden doorgedrukt die anders niet zou zijn genomen.

Daarbij komt nog dat bij grote projecten de kosten consequent en systematisch worden onderschat. Dit chronisch kwaad wordt 'met de genade meedenken' genoemd (naar een uitspraak van toenmalig minister Tjerk Westerterp over de beslissing tot een 'halfopen' Oosterscheldedam met regelbare schuiven), maar meestal blijft de genade uiteindelijk toch uit.

Inadequate sturingsfilosofie

Maar het wordt nog erger. Ik kom vervolgens uit op misschien wel het grootste kwaad: een inadequate sturingsfilosofie. De 'maakbaarheidsideologie' van de jaren zeventig heeft diepe sporen getrokken in onze manier van beleidsvorming en van besturing van de samenleving.

Ondanks alle inspraak en andere formele beïnvloedingsmogelijkheden in het voortraject, lijken beleidsmakers zich nog steeds te gedragen als politieke ingenieurs, die kant en klare tekentafeloplossingen bedenken voor beleidsproblemen en daarbij zijn gevangen in ‘blauwdrukdenken’ en ‘viltstiftplanning’. Synoptisch-rationele planningsmethodologie is nog steeds populair. Gesloten beleidsprogramma's worden ontwikkeld onder de stilzwijgende veronderstelling, dat alle benodigde informatie en kennis voorhanden is of kan worden gegenereerd, en kan worden verzameld en verwerkt in één Centrale Planningsinstantie: het Centraal Planbureau, beleidsafdelingen van de ministeries, beleidsondersteunende instanties, advies- en begeleidingscommissies, enzovoorts.

Dat is nog eens ‘*Stalinistisch Planningsdenken*’! Het gigantische, megalomane staatsplanbureau GOSPLAN in de hoogtijdagen van het Sovjet-plancommunisme is er niets bij. Dat leidt vervolgens tot ‘Sovjetisering’ van het beleidsproces en van onze politiek-bestuurlijke orde. Beruchte voorbeelden daarvan zijn de ‘sovjetisering van de universiteit’ en de ‘sovjetisering van de gezondheidszorg’ in Nederland. Het is ook wel wrang: in Oost-Europa is de communistische planeconomie afgeschaft, omdat de economische orde daardoor zo ongeveer te gronde is gericht. In West-Europa voeren wij hem in, getuige het vastklampen aan fysieke rantsoeneringsmechanismen in de ruimtelijke infrastructuur, de gezondheidszorg en het onderwijs, die allang hebben bewezen niet te werken en het allemaal alleen maar erger lijken te maken.

3. Wat kan er aan worden gedaan: beleidsoplossingen

Hoe lossen wij al die problemen nu op, wat kan er aan worden gedaan? Uitgangspunt zou moeten zijn dat er *minder overheidsbeleid moet zijn, maar wel beter*, in analogie met een kleinere overheid, maar wel een betere. Is het nu echt nodig dat elk probleem tot een maatschappelijk probleem wordt verklaard, waarvoor de overheid een oplossing moet bieden met behulp van overheidsbeleid? Ondanks slagzinnen als ‘overheid op afstand’ en wat dies meer zij, is er nog steeds de instinctieve reactie om terug te grijpen op overheidsinterventie als er een maatschappelijk probleem wordt gesignaleerd. Oude gewoonten zijn ingesleten en lijken onuitroeibaar. Misschien wordt het hoog tijd voor een algemeen ‘beleidsmoratorium’: maak eens een tijdje geen beleid en zie wat er gebeurt. Dat gaat wel heel ver, maar wij zouden het toch eens moeten proberen. Ik vermoed dat wij het verschil niet eens zouden merken!

3.1. Alternatieve aangrijpingspunten

Laat ik echter beginnen met drie bekende alternatieven voor de klassieke bureaucratische benadering van beleid.

Meer beleidsbescheidenheid

Om te beginnen zou het besef dat menselijke kennis en inzicht per definitie beperkt zijn en blijven (‘la condition humaine’, of zo u wilt de ‘Erfzonde’) en dat ook niet alles in beleidswerkelijkheid vertaalbaar is, ertoe moeten leiden dat beleidsmakers, en in hun kielzog die hele horde van beleidsadviseurs, organisatie-adviseurs, toegepaste beleidsonderzoekers en ‘consultants’, *bescheidener worden over hun eigen mogelijkheden die werkelijkheid naar hun hand te zetten*. Wij kunnen immers niet weten wat wij niet weten. Niemand heeft daarom de wijsheid in pacht, ook beleidsmakers niet. Minder pretenties, maar daarom natuurlijk niet minder ambities. De arrogantie van de macht en van het eigen gelijk schuilt overal. De uitspraak “we run

this country” wordt toegeschreven aan het CDA, maar de besturingsfilosofie van twee keer Paars ademde dezelfde arrogantie. Een pleidooi dus voor een oefening in bescheidenheid, en dat vooral voor beleidsmakers.

Meer terugkoppelingsmechanismen

Een meer bescheiden opstelling kan een handje worden geholpen door mechanismen in het beleidsproces in te bouwen, die verkeerde beleidsbeslissingen signaleren en zo nodig corrigeren. Alleen informatieverzameling en -verstrekking is niet genoeg, zo leert ons het wedervaren van de Algemene Rekenkamer-rapportages. Alle relevante beleidsinformatie dient niet alleen ter beschikking te worden gesteld, maar er moet ook iets mee gebeuren in het beleidsproces.

Dat betekent dat in het beleidsproces *meer en betere terugkoppelingsmechanismen* moeten worden aangebracht. In dit opzicht is Hirschman's klassieke boek 'Exit, Voice and Loyalty' uit 1970 nog steeds actueel. Exit-opties zijn beter bekend als 'stemmen met de voeten' en hebben zich bewezen op de markt. Waarom zouden die niet creatief kunnen worden beproefd in de publieke sector? Daarvoor is wel echte concurrentie aan de aanbodzijde nodig. Alleen dan valt er immers voor beleidsconsumenten iets te kiezen.

Meer marktoplossingen

Daarmee komen wij uit op de *organisatie van marktoplossingen in de publieke sector*. Hier ligt een mooie taak voor de overheid als procesarchitect. Dan gaat het om de constructie van 'quasi-markten' en van 'quasi-prijsmechanismen', zoals gebruikersheffingen (gebaseerd op het profijtbeginsel), vouchers en trekkingsrechten, en cliëntgebonden budgetten (rugzakjes met geld, te besteden door de klant om onderwijs of zorg in te kopen bij gecertificeerde instellingen).

Men hoeft geen gelovige te worden in de fundamentalistische leer van New Public Management (afgekort NPM) om van de analyse en de aanbevolen oplossingen van deze benadering te leren. Tussen de tucht van de 'echte' markt en de bureaucratie van de overheid zijn meer institutionele arrangementen mogelijk dan de leerboeken ons helaas nog steeds doen geloven. Dat vraagt om 'marktmakers' en dat niet alleen aan de buitenkant van de publieke sector, in verzelfstandigde agentschaps-structuren, zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) en geprivatiseerde bedrijven, maar ook aan de binnenkant ervan. Dat laatste roept weer om 'public entrepreneurs', om publiek en maatschappelijk ondernemerschap en om het heruitvinden van de overheid (en niet om het radicaal afschaffen ervan!).

3.2 Meer interactieve benaderingen

Naast deze drie alternatieven zijn er ook twee meer interactieve beleidsbenaderingen voorhanden (zie voor 'interactieve beleidsvorming' bijvoorbeeld Pröpper en Steenbeek, 2001).

Horizontaal-democratische besturingsfilosofie

Er zou eindelijk eens een einde gemaakt moeten worden aan de verticaal-hiërarchische besturingsfilosofie die veel beleidsprogramma's kenmerkt. Dat past allemaal niet meer in de huidige tijd. Daarmee is ieder verstandig mens het eens, maar toch overheerst nog steeds deze manier van denken in overheidsbeleid. De moderne samenleving wordt steeds meer langs horizontale lijnen georganiseerd, oude machtsconcentraties worden verpulverd en nieuwe machtsconcentraties zijn fragiel en dus geen lang leven beschoren. De samenleving bestaat vooral uit dynamische netwerkorganisaties en netwerken van zulke organisaties. Zo ontstaan er ook horizontale beleidsnetwerken, waarin macht wordt gefragmenteerd en de overheid geen exclusief machtsmonopolie meer heeft. Dat geldt ook voor de beschikbaarheid van

wetenschappelijke en beleidskennis. Ook die is gefragmenteerd over alle spelers, de bekende ‘stakeholders’, in de samenleving en hierin heeft de overheid evenmin meer een exclusief kennismonopolie. Daarom past daarbij een meer *horizontaal-democratische besturingsfilosofie* beter.

Dan is de overheid slechts één van de vele deelnemers in het beleidsspel, maar wel een hele bijzondere. De rol van de overheid is daarin immers wezenlijk anders. De rol van de overheid wordt in dat geval die van ‘*procesarchitect*’ die verantwoordelijk is voor de procesarchitectuur van het beleidsproces. In overleg met de deelnemers worden de regels van het spel gemaakt. De overheid bewaakt de naleving van die regels en corrigeert zonedig. De uitkomst van het spel is dan optimaal, omdat de spelregels optimaal zijn gemaakt en omdat naleving ervan wordt bewaakt en zo nodig afgedwongen. Hier dringt zich de analogie met marktwerking en mededingingspolitiek op, met specifieke aandacht voor de cruciale rol daarin van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) en van andere toezichthoudende instanties . In deze rol dreigt er nog steeds het gevaar van de overheid als ‘meespelende scheidsrechter’, maar ook daarvoor zijn oplossingen te bedenken. Toezicht op de uitvoering kan immers worden afgesplitst door uitbesteding aan een (intern of extern) verzelfstandigde instelling.

Open procesbenadering

Ten laatste vergt dat het loslaten van de zogeheten ‘gesloten programmabenedering’ van beleidsprogramma's, ofwel de hierboven gehekelde ingenieursbenadering. In plaats daarvan is een meer ‘*open procesbenadering*’ van beleid meer op zijn plaats. In een gesloten programmabenedering wordt er van uit gegaan dat er vooraf een optimale beleidsoplossing kan worden bedacht en dat er daarvan ook maar één is die de allerbeste. Dat wordt het *maximeringsprincipe* genoemd. Daarbij wordt impliciet van beleidsmakers verwacht dat zij álle wetenschappelijke kennis voorhanden hebben en dat zij daarmee voor God kunnen spelen: God ziet en weet immers alles.

In een open procesbenadering wordt niet op voorhand uitgegaan van het formuleren van de beste beleidsoplossing. Die weten wij immers niet. In plaats daarvan wordt de beste methode gezocht om de beste oplossing te vinden. Die methode moet worden georganiseerd. Gegeven de beschikbare kennis en informatie formuleren de beleidsspelers de best mogelijke oplossing. Als tijdens de beleidsuitvoering nieuwe kennis en informatie beschikbaar komt die leidt tot het vinden van een betere beleidsoplossing, wordt de oude oplossing verruild voor de nieuwe. Dat is het *satisfactiebeginsel*. Als er dan toch nog gepland moet worden, past daarbij veel beter de aanpak van ‘mixed scanning’. Daarbij is het de kunst om alle kennis, expertise en creativiteit die in de hoofden van mensen en organisaties zit die deel uitmaken van het beleidsnetwerk, te mobiliseren voor het bedenken en toepassen van nieuwe oplossingen voor prangende problemen. Met een dergelijk open procesbenadering wordt ook ruimte gemaakt voor ‘beleidsinnovatie’ in de publieke sector. Waarom horen wij daar nu zo weinig over? Beleidsinnovatie kan althans gedeeltelijk worden georganiseerd en in elk geval gefaciliteerd. Proces- en produktinnovatie zijn toch niet per definitie alleen voorbehouden aan marktorganisaties? Daarvoor is echter wel ruimte nodig voor experimenteerlust, voor institutionele pluriformiteit en voor beleidsmatige variëteit in de publieke sector. Verschillen en tegenspraak brengen ons verder, niet overeenkomsten en ‘koekoek-eenzang’. Het concept van de ‘lerende organisatie’ wijst ons hier de weg.

Toepassing van een horizontaal-democratische besturingsfilosofie in combinatie met een open proces-benedering leidt tot *meer interactieve beleidsvorming*. Zulke meer interactieve beleidsvorming maakt de weg vrij voor de overheid als lerende organisatie en dat leidt op zijn beurt weer tot een kwalitatief betere beleidsvorming.

4. De Betuweroute als casus

Over de besluitvorming over de Betuweroute is veel materiaal voorhanden (zie bijvoorbeeld Boom en Metze, 1997; Stevens, 1997). Deze casus zal de geschiedenis ingaan als een fameus voorbeeld van wat Peter Hall (1981) *Great Planning Disasters* heeft genoemd. Een en ander laat zich als volgt kort samenvatten.

Het initiatief om te ijveren voor de aanleg van de Betuweroute werd al in de jaren tachtig genomen door de Rotterdamse lobbygroep '*Nederland Distributieland*'. Daarin zijn alle belangrijke Nederlandse spelers op het terrein van wegvervoer en -transport vertegenwoordigd. Doel was om een betere spoorwegverbinding tussen de Rotterdamse Haven en het Duitse achterland via het Ruhrgebied tot stand te brengen. Dit om de toenemende concurrentie met de zeehavens van Antwerpen, Bremen en Hamburg beter aan te kunnen gaan. Als speerpunt van de lobby wordt de bekende Nederlander mevrouw Neelie (toen nog Smit-) Kroes gebruikt. Zij komt uit een bekende Rotterdamse transportbedrijffamilie en heeft vele poliek-bestuurlijke functies op het terrein van wegvervoer en -transport vervuld. Zij is vooral bekend vanwege haar functie van minister van Verkeer en Waterstaat.

In opdracht van de lobby werd veel onderzoek verricht om de economische noodzaak van de aanleg van een nieuwe goederenspoorlijn tussen Rotterdam en het Ruhrgebied aan te tonen (zie bijvoorbeeld Knight Wending Consulting, diverse rapporten in 1992). Dat onderzoek was niet onafhankelijk, maar onvermijdelijk partijdig. Dat kan ook niet anders, want wie betaalt, de opdrachtgever dus, bepaalt. Onpartijdig onderzoek werd verricht door verschillende universiteiten en door de Algemene Rekenkamer (zie bijvoorbeeld *Beleidsinformatie Betuweroute*, 2000). Per slot van rekening worden deze instellingen vooral uit openbare middelen gefinancierd en zijn zij dus niet economisch afhankelijk van opdrachtonderzoek.

De lobby bleek uiterst succesvol. In 1993 werd een positieve politieke beslissing afgedwongen. Een mogelijke verklaring ligt in het feit dat de baten van dit project geconcentreerd zijn, want slechts enkele actoren ten goede komen. De kosten zijn daarentegen gefragmenteerd, want als het gaat om belastingbetalers verspreid over de gehele bevolking. Voorstanders hebben er dan een groot belang bij en zullen hun uiterste best doen, tegenstanders zijn er weinig en zullen zich niet verzetten want zij dragen relatief gezien maar een klein gedeelte van de kosten.

Toch werd de Betuweroute na de aanlegbeslissing steeds meer omstreden en nam de kritiek op het besluit tot aanleg ervan allengs toe. In 1994 werd daarom de Commissie-Hermans ingesteld. Die had de opdracht om een inventarisatie te maken van alle argumenten voor en tegen de aanleg, om zelf te komen tot een definitieve afweging daarvan: doen wij het wel of doen wij het niet? De Commissie besloot daarom zelf geen nieuw onderzoek te (laten) verrichten. In plaats daarvan werd al het bestaand onderzoek gewikt en gewogen. Er werd drie maanden gestudeerd op drie meter (sic!) rapporten. De Commissie besloot de kogel door de kerk te jagen en kwam met een ware 'God zegene de greep'-redenering tot de eindconclusie: 'doe toch maar' (Commissie-Betuweroute, ook wel Commissie-Hermans genoemd, 1995). Daartoe werden vooral 'strategische argumenten' gehanteerd.

Een inhoudelijke beoordeling van de Betuweroute aan de hand van bijvoorbeeld vele Algemene Rekenkamerrapportages komt tot volstrekt andere conclusies. De investeringskosten lopen gierend uit de hand en dat is een bekend euvel bij Grote Infrastructurele Projecten. De voorgenomen Publiek-Private Samenwerkingsconstructie (PPS) werkt niet want er is geen enkele belangstelling van particuliere financiers om op het avontuur in te stappen. Aangenomen is dat bedrijven voor 826 miljoen euro in de lijn zouden

investeren, maar die zien er niets in. Zij zien bij dit investeringsbedrag geen bedrijfseconomische winstmogelijkheden. In nagenoeg alle kosten/baten-analyses werd en wordt de vervoersvraag systematisch en expres overschat (het eerder genoemde ‘met de genade meerekenen’ van Tjerk Westerterp!). Een gedegen concurrentie-analyse in vergelijking met andere transportmiddelen (weg en water) ontbreekt ten enen male. Tenslotte laten diverse RIVM-rapporten zien dat de voorspelde en zelfs voorgerekende milieuwinsten niet of nauwelijks zullen optreden. Milieu-argumenten zijn er dus met de haren bijgesleept.

De *huidige stand van zaken (juni 2004)* is als volgt. De investeringskosten a raison van bij elkaar 4.544 miljoen euro (Havenspoorlijn én A15-lijn) zullen nooit meer worden terugverdiend. Zelfs de operationele kosten worden niet door de inkomsten gedekt: het jaarlijks exploitatieverlies wordt momenteel geraamd op tenminste 25 miljoen euro. De totale onderhoudskosten liggen nog miljoenen hoger, te weten 31,7 miljoen euro per jaar (prijspeil 1999), maar een deel kan worden terugverdiend met de vergoeding die de gebruikers van de Betuweroute moeten gaan betalen. Dat bedrag komt in 2003 uit op veertig eurocent per treinkilometer. In 2007, het jaar van de geplande ingebruikname, groeit dit bedrag door tot circa 1 euro per treinkilometer.

De minister van Verkeer en Waterstaat schrijft in zijn brief van 17 februari 2003 letterlijk: “Actualisatie van de inzichten in exploitatie en beheer geeft evenwel aan dat de kostenniveaus voor beheer en onderhoud hoger liggen dan in het verleden is aangenomen. Er is ruimte voor opbrengstverhoging uit de gebruiksvergoeding ten opzichte van het huidige besluit gebruiksvergoeding spoorweginfrastructuur. Dat neemt niet weg dat er gedurende vele jaren sprake zal zijn van ene overheidsbijdrage in de kosten van beheer en onderhoud. (...) wordt geconcludeerd dat het niet te verwachten is dat de private bijdrage van 826 miljoen euro op een afzienbare termijn kan worden terugverdiend.”

Economen hanteren de redenering: ‘beter ten halve gekeerd dan ten hele gedwaald’. Zij kennen het begrip van ‘verzonken kosten’ (‘sunk costs’) die nooit meer terug zullen worden verdiend en daarom maar beter in één keer kunnen worden afgeschreven. Politiek en ambtenarij zullen een prestigeproject nooit en te nimmer afblazen. Zij redeneren dat daarvoor het zogenoemde ‘point of no return’ al lang voorbij is. Er is al zoveel geld geïnvesteerd dat afblazen van het project betekent dat al dat geld is weggegooid. Verzonken kosten betekenen echter in ieder geval dat al het geld is weggegooid, die kunnen nooit ofte nimmer meer worden terugverdiend.

Ik kom tot de volgende *procesbeoordeling*. De wetenschappelijke onderbouwing van het besluit tot aanleg van de Betuweroute vertoont grote lacunes. In de vertaalslag van de wetenschappelijke theorie naar de beleidstheorie zijn de nodige fouten gemaakt. Cognitieve dissonantie en blinde ideologische vooringenomenheid hebben de beleidsmakers doen volharden in hun eenmaal gemaakte keuze, maar er lijkt ook bewust op cruciale momenten relevante beleidsinformatie te zijn achtergehouden. Tenslotte was sprake van een inadequate sturingsfilosofie. Hier had meer beleidsbescheidenheid gepast. Versterking van terugkoppelingsmechanismen had eerder geleid tot het afblazen van het gehele project. De organisatie van marktoplossingen zou tot dezelfde negatieve uitkomst hebben geleid. Wanneer een horizontaal-democratische besturingsfilosofie was gehanteerd in combinatie met een open procesbenadering, zou een ander besluit zijn genomen over de Betuwespoorlijn. Dan was dat besluit niet gebaseerd op strategische overwegingen maar op grond van rentabiliteitsberekeningen. In dat laatste geval zou dat besluit nooit ofte nimmer zijn genomen.

5. Conclusie

Wat kunnen we hiervan leren? Velerlei. 'Interactieve beleidsvorming' begint met de vraag: is dit project of dat programma nu écht nodig en waarom? Dat is de bekende 'nut en noodzaak'-discussie, maar die moeten wij niet tot een beperkte groep deskundigen en belanghebbenden beperken. In het geval van de Betuweroute had dan de vraag gesteld moeten worden welke criteria te hanteren: 'strategische overwegingen' (aanvankelijk) of algemeen- en bedrijfseconomische rentabiliteit (uiteindelijk). Ofwel: de probleemdefinitie bepaalt het vinden van de oplossing en interactieve beleidsvorming moet daar dus mee beginnen!

Dat betekent niet dat daarmee het 'primaat van de politiek', een veel gehoord bezwaar tegen interactieve beleidsvorming, wordt aangetast. Integendeel. Het primaat van de politiek verschuift daarmee van het vaststellen van de bestmogelijke beleidsoplossing (het ouderwetse 'gesloten programma'-denken) naar het ontwerpen en vaststellen van de procesarchitectuur en naar het fiatteren van de beleidsoplossing, zoals die door interactieve beleidsvorming uiteindelijk wordt geformuleerd (het moderne 'open proces'-denken). Daarmee is de logische consequentie van interactieve beleidsvorming dat burgers zélf verantwoordelijk zijn voor de gevonden beleidsoplossing en die verantwoordelijkheid niet uitbesteden aan politici, bestuurders, ambtenaren en adviseurs.

Verder moeten wij als opleiders zelf meer kritische beleidsmakers opleiden. Al te vaak heeft de keizer inderdaad geen kleren aan (naar het bekende sprookje van Hans Christiaan Andersen!), maar er moet wel iemand zijn die het durft te zeggen ook! Politieke bestuurders dienen als beleidsmakers zelf meer kritiek en oppositie tegen hun eigen beleid te organiseren. Daar wordt als lastig ervaren (natuurlijk: de bekende luis in de pels), maar daarvan kan het beleid alleen maar beter worden en daar gaat het uiteindelijk om!

Tenslotte is de rol en functie van de publieke opinie, periodiek gevoed door kritische Algemene Rekenkamerrapporten, van levensbelang. Het gaat immers om belastinggeld. Wij weten allemaal dat andermans geld, dat van de belastingbetaler (u en ik dus!), veel gemakkelijker en veel plezieriger uit te geven is dan eigen geld dat eerst zuur verdiend moet worden. Beleid dient voortdurend met argwaan te worden beschouwd en beleidsmakers moeten steeds op de vingers worden gekeken. Dat houdt hun rug recht en dat houdt hun blik scherp!

MEER LEZEN? EEN GREEP UIT DE LITERATUUR!

- Algemene Rekenkamer, *Diverse rapporten over de Betuwespoorlijn*, beschikbaar via de website van de Algemene Rekenkamer: <http://www.rekenkamer.nl/>.
- Algemene Rekenkamer, *Risicoreservering HSL-Zuid en Betuweroute*, Den Haag, 18 juni 2003.
- Boom, H., en M. Metze, *Slag om de Betuweroute. Het Spel langs de Lijn*, Amsterdam 1997.
- Brief Minister van Verkeer en Waterstaat aan Tweede Kamer, *Rentabiliteit Betuweroute*, DGG/TI/TR/03/000850, 17 februari 2003,
- Commissie-Hermans (Commissie-Betuweroute), *Rapport*, Den Haag 1995.
- Commissie-Hermans (Commissie-Betuweroute), *Achtergrondstudies*, werkgroep 1/2, Amersfoort 1995.
- Hill, P., *Great Planning Disasters*, (first edition), 1980, (second edition), Harmondsworth 1981.
- Hirschman, A.O., *Exit, voice and loyalty: responses to decline in firms, organizations and states*, Cambridge Mass. 1970.
- Knight Wendling Consulting, *Macro-economische en maatschappelijke kosten-baten analyse van de Betuweroute; tabellen*, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag 1992.
- Knight Wendling Consulting, *Macro-economische en maatschappelijke kosten-baten analyse van de Betuweroute; onderbouwing*, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag 1992.
- Knight Wendling Consulting, *Macro-economische en maatschappelijke kosten-baten analyse van de Betuweroute; eindrapport*, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag 1992.
- Mierlo, J.G.A. van, *De Wereld Gaat Aan Beleid Ten Onder... Over Beleidsfalen in de Publieke Sector en Wat Daar aan te Doen*, Inaugurale rede, Faculteit der Economische Wetenschappen en Bedrijfskunde, Universiteit Maastricht, 29 juni 2000.
- Projectdirectie Betuweroute, *Voortgangsrapportages 1 tot en met 15* (tweede helft 2003), Ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- Pröpper, I., en D. Steenbeek, *Interactief Beleid: elke aanpak is anders*, (tweede druk), Muidenberg, 2001.
- Stevens, G.A.J., *De Betuweroute. Kosten en Baten tussen Analyse en Politiek*, Scriptie Rijksuniversiteit Limburg (thans Universiteit Maastricht), 1995.
- Tweede Kamer, *Beleidsinformatie Betuweroute*, Vergaderjaar 1999-2000, Kamerstuk 27 195.

Tweede Kamer, *Aanleg Betuweroute Projectbeheersing en Financiering*, Vergaderjaar 2001-2002,
Kamerstuk 28 070.

Tweede Kamer, *Risico-reservering voor de Betuweroute en de HSL-Zuid*, Vergaderjaar 2002-2003,
Kamerstuk 28 724.