

# ‘Crisis- en herstelwet vertraagt infrastructurele projecten’

**De crisis- en herstelwet versnelt de procedures voor infrastructurele projecten, maar zal de realisatie uiteindelijk vertragen, aldus prof.mr.dr. Ernst ten Heuvelhof van de faculteit Techniek, Bestuur en Management. ‘Slechts een klein onderdeel van de procedure wordt verkort. Het is te verwachten dat burgers en bestuurders zich harder zullen opstellen in andere delen van het proces. Versnelling is wel haalbaar als je prikkels inbouwt voor samenwerking, zoals de gezamenlijke financiering door Rijk en lokale overheden van grote infrastructurele projecten en het gezamenlijk opstellen van bestemmingsplannen.’**

Dat de Nederlandse bestuurlijke molens langzaam malen, beaamt prof. Ernst ten Heuvelhof, hoogleraar Bestuurskunde en voorzitter van de Afdeling Multi-Actor Systems – ‘zeg maar het besturen van complexe processen’ – bij de faculteit Techniek, Bestuur en Management (TBM). ‘Het duurt al snel tien jaar voordat een weg, brug of tunnel is gerealiseerd.’ Toch zal de nieuwe crisis- en

## ‘Als je snel wilt, ga dan langzaam’

herstelwet dit niet verkorten, aldus Ten Heuvelhof. ‘In dit traject heb je te maken met complexe, interbestuurlijke processen die jaren kunnen duren. Een enkel deeltraject van zo’n proces krijgt de vorm van een juridische procedure. Voorbeelden van deze juridische deeltrajecten zijn de Milieueffectrapportage, de wijziging van een bestemmingsplan, de afgifte van een bouwvergunning etc. De crisis- en herstelwet verkort deze juridische procedures, maar het gevolg



Prof.mr.dr. Ten Heuvelhof

kan zijn dat burgers en overheden zich harder gaan opstellen tijdens andere onderdelen van het proces. Het eindresultaat kan dan zijn dat er juist meer vertraging komt, door onenigheid bij de andere onderdelen van het besluitvormingsproces.’

### Eindtraject

Volgens Ten Heuvelhof is er niet één reden aan te wijzen waardoor besluitvormingsprocessen rond de infrastructuur worden vertraagd. ‘Bestuurders onderhandelen lang over de grote lijnen, maar *the devil is in the details*. Pas in de eindfase wordt bijvoorbeeld de overeengekomen “kwaliteit” in detail uitgewerkt en komen groeperingen alsnog tegenover elkaar te staan. Maar vertraging kan ook optreden doordat twee bestuurders niet met elkaar overweg kunnen of als er niet voldoende geld blijkt te zijn.’ En soms is inderdaad de inspraak de boosdoener.

Inspraak wordt volgens Ten Heuvelhof ten onrechte als de grootste vertrager aangewezen. ‘Dat idee ontstaat, omdat inspraak in het eindtraject van de besluitvorming zit. Stel, je zit vlak voor een deadline waarvoor je erg heb zitten treuzelen en dan belt iemand. Je ziet

dan het telefoontje als oorzaak dat je de deadline mist, terwijl de werkelijke reden wellicht is dat je te laat bent begonnen. Pas als alle plannen eindeloos zijn uitgewerkt, beginnen de inspraakprocedures en die krijgen dan de schuld van de vertraging.'

Extra lastig bij grote infrastructurele projecten is dat ze ondeelbaar

## 'Inspraak zit altijd op het eind en krijgt daarom – vaak ten onrechte – de schuld van vertraging'

zijn. 'Je kunt geen halve tunnel aanleggen.' Complicerend is ook de steeds grotere rol van IT in projecten. 'Er worden nu veel hogere eisen aan veiligheid en comfort gesteld, die alleen ingenieuze ICT-systemen kunnen waarborgen. Lastig daarbij is dat de combinatie van civieltechnische werken en de informatietechnologie nog niet is uitontwikkeld, waardoor ook vertraging optreedt.'

### Op zijn elfendertigst

Volgens Ten Heuvelhof is trage besluitvorming van alle tijden. 'Het is een mythe dat vroeger de besluitvorming sneller verliep. In de zestiende eeuw ging het al net zo. Ons land had steden, die samenwerkten in de Staten, die weer samen de Staten-Generaal vormden. Bij besluiten moest iedereen het met elkaar eens zijn. Extra ingewikkeld was de situatie in Friesland, waar de bekende elf steden onderverdeeld waren in dertig zogenaamde grietenijen (buurtschappen). Ook die moesten het allemaal eens zijn met de compromissen die in de Haagse Staten-Generaal werden gemaakt. Wij hebben daar de uitdrukking "op zijn elfendertigst" aan overgehouden. Die uitdrukking illustreert dat de bestuurlijke traagheid van alle tijden is.' Ook in het buitenland verloopt de besluitvorming niet veel sneller. Ten Heuvelhof: 'In Frankrijk bijvoorbeeld wordt alles achter de schermen zeer uitgereid ambtelijk en bestuurlijk voorbereid door onderhandelingen in de regio. Is er consensus bereikt, dan mag de president een project aankondigen dat binnen korte tijd wordt gerealiseerd. Dat geeft alleen uiterlijk een doortastende indruk, omdat de jaren van voorbereidingen onzichtbaar zijn.'

### Prikkels

Om de besluitvorming rond infrastructurele projecten te verbeteren en te versnellen is het van belang kritisch naar de randvoorwaarden te kijken. Ten Heuvelhof: 'Wij wijzen onze studenten erop dat dit soort projecten "multi-actor" technisch systeemmanagement vereist. Actoren zijn meer dan randvoorwaarden voor het systeem. Of anders: techniek is meer dan een randvoorwaarde voor het handelen van actoren. De randvoorwaarden zijn niet altijd in beton gegoten of zouden dat niet moeten zijn. De techniek bijvoorbeeld ontwikkelt zich snel en regelgeving zou mee moeten kunnen ontwikkelen met een project. Wat tien jaar eerder technisch niet mogelijk was, kan aan het einde van het besluitvormingstraject al bewezen techniek zijn. Je kunt van deze dynamiek gebruik maken om tot betere en geaccepteerde projecten te komen.' In de randvoor-

waarden zouden incentives (prikkels) ingebouwd kunnen worden, die meer een win-winsituatie creëren voor de verschillende betrokkenen. 'Grote infrastructuur wordt in ons land geheel door het Rijk gefinancierd. Zo'n incentive prikkelt lagere overheden om te overvragen. "Doe maar een tunnel of extra geluidswerende maatregelen, dan werken we mee". Het is beter als het Rijk en de lagere overheid de kosten zouden delen – bijvoorbeeld in de verhouding 70-30. Gemeenten en provincies zullen zichzelf dan kritischer de vraag stellen welke infrastructuur en welke voorzieningen zij echt willen.' Ook de bestemmingsplannen zouden meer een gedeelde verantwoordelijkheid moeten zijn, aldus Ten Heuvelhof. 'Nu moeten de lagere overheden het uitknokken met de bewoners en leunt het Rijk achterover. Het zou zinvoller zijn als ook de rijksoverheid beter zicht krijgt op wat bepaalde ingrepen voor burgers betekenen.' Maar aanleg in Nederland zal altijd de nodige tijd aan overleg vergen omdat wij met veel mensen in een klein gebied wonen. Goed overleg is volgens Ten Heuvelhof wel een kunst. 'Kissinger, voormalig minister van Buitenlandse Zaken van de VS, kon ook niet altijd zijn wil doordrukken. Hij gebruikte een mooie uitdrukking om duidelijk te maken hoe hij toch dingen bereikte: *If you want to go fast, go slow*. Met geduld, goed contact, de nodige charme en een snufje humor kom je er veel eerder dan met de vuist op tafel slaan via wetten.'

### RandstadRail: vertraging door financieel overschot

Prof. mr. dr. Ernst ten Heuvelhof analyseerde ook de vertraging bij de aanleg van de RandstadRail. 'RandstadRail koppelt de spoortrajecten Den Haag-Zoetermeer en Den Haag-Rotterdam Hofplein en een aantal tramlijnen in Den Haag. Verkeer en Waterstaat had aan Haaglanden een lump sum bedrag beschikbaar gesteld om het gedeelte in Haaglanden te realiseren. De financiële risico's waren dus voor Haaglanden, evenals het budget dat wellicht zou overblijven. En wat bleek: Haaglanden hield tientallen miljoenen over. Besloten werd met dat geld meer te doen, bijvoorbeeld een beter tractiesysteem, spoorverbetering, wisselvervanging et cetera. Al deze verbeteringen moesten in vrijwel dezelfde tijd worden gerealiseerd die beschikbaar was voor de oorspronkelijke verbouwing. Gevolg: een gehaaste en slordige ombouwoperatie die later heeft geleid tot incidenten en stillegging van de exploitatie. Zie hier, hoe een financieel overschot tot vertraging kan leiden.'

