

Kromcommunicatie over de kleren van de keizer

Renkema, J.

Published in:
Reconstructie Betuweroute. De besluitvorming uitvergroot

Publication date:
2004

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):
Renkema, J. (2004). Kromcommunicatie over de kleren van de keizer. In *Reconstructie Betuweroute. De besluitvorming uitvergroot* (Vol. 29 283, pp. 322-332). Den Haag: Tweede Kamer 2004-2005.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright, please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

INTERMEZZO: KROMMUNICATIE OVER DE KLEREN VAN DE KEIZER

Een analyse van de informatie-uitwisseling over de private financiering van de Betuweroute

Op verzoek van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten is een tekstanalyse verricht op een aantal Kamerstukken en verslagen uit de periode 1993–2004 die betrekking hebben op de private financiering van de Betuweroute. Aanleiding tot dit verzoek was de (nog voorlopige) conclusie van de commissie dat de communicatie tussen Regering en Kamer te wensen overliet.

Het doel van deze analyse is om, in kort bestek, bouwstenen aan te dragen voor het beantwoorden van vier vragen (zie hieronder) die alle te maken hebben met het tweede onderdeel van de opdracht aan de commissie: een onderzoek naar de informatievoorziening van ministers en de reacties daarop van de Tweede Kamer. In de beantwoording van de vier vragen is het illustratiemateriaal zodanig gekozen dat het een rol kan spelen in de concretisering van een discussie over het eindrapport van de commissie waar het gaat om een verbetering van de informatie-uitwisseling tussen Regering en Tweede Kamer.

De analyse is gebaseerd op een aantal Kamerstukken en verslagen die door de commissie representatief geacht werden (in totaal ongeveer 300 pagina's). Bij de beantwoording van de vragen zijn algemene criteria voor tekstanalyse gehanteerd, zoals controleerbaarheid van (cijfermatige) gegevens en aanwezigheid van feedback op antwoorden, en meer specifieke criteria zoals: worden eventuele vragen die een passage oproept ook in vervolgpisodes of vervolgtakten beantwoord?

1. Is de informatievoorziening, en in het bijzonder de formulering van die informatie, zodanig concreet geweest dat parlementaire controle mogelijk was?

a. begripsverwarring

Het centrale begrip in deze tekstanalyse is «private financiering». Opmerkelijk is dat juist dit begrip zeer diffuus blijft. Uit een contextanalyse blijkt dat dit begrip een aanmerkelijke betekenisverschuiving ondergaat, maar dat die verschuiving door de discussiepartners niet in de discussie wordt betrokken.

In de Kamerstukken uit de beginperiode komt «private financiering» voor in een context waarin partijen uit het (Rotterdamse) bedrijfsleven de aanleg van de route mede zouden moeten financieren. Kenmerkend voor deze context is de ministeriële uitspraak: «*Je kunt de Betuwelijn niet gaan bouwen als de private financiering niet rond is.*»

De betekenis «*bedrijven betalen mee aan de spoorlijn*» verandert in latere jaren langs twee lijnen. Ten eerste een verandering in fase. Het begrip «private financiering» wordt niet meer gebruikt voor de aanleg, maar alleen voor het onderhoud en de exploitatie van de met overheidsgeld aangelegde spoorlijn. Kenmerkend voor deze context is een uitspraak als: «*Het kabinet heeft besloten de concessies op een later tijdstip te verkopen.*» Ten tweede, een verandering in methode. In de beginfase ging het om vervoersbedrijven, maar gaandeweg worden in de stukken voorna-

melijk andere actoren genoemd: banken, of banken die een garantstelling geven voor mogelijke exploitanten, of financieringsmaatschappijen die concessies kunnen kopen, of een publiek-private samenwerking, of een publiek-private constructie of tender-constructies. Opmerkelijk is dat bij geen van de genoemde methodieken nadere informatie wordt gegeven.

Gaandeweg de informatievoorziening eind jaren negentig wordt ook een andere economische visie op private financiering (in veranderende betekenis) kenbaar. In de eerste fase vonden de verantwoordelijke bewindslieden geld uit het bedrijfsleven noodzakelijk om de hoge kosten te drukken. In een later stadium komen er uitspraken als: *«Een private financiering is onverstandig, want de overheid kan zelf veel goedkoper geld lenen.»* Er is slechts één constante in de discussie over private financiering, en dat is de hoogte van het bedrag, f 1,5 miljard. Maar het opmerkelijke is dat dit bedrag nergens wordt gemotiveerd of ter discussie gesteld. Er is één verwijzing te vinden naar een *«natte vinger»*-berekening, waarbij men uitging van 3 miljard aanlegkosten, waarvan het bedrijfsleven dan de helft zou betalen (en niet dertig of zestig procent).

b. retorische overkill

Uit de analyse van de context van het centrale begrip *«private financiering»* in met name de eerste jaren mag geconcludeerd worden dat de informatievoorziening zodanig vaag is dat parlementaire controle onnodig wordt bemoeilijkt. In latere jaren wordt het begrip iets duidelijker. Het wordt dan gebruikt in de (vermoedelijke) betekenis: de mogelijkheid die de staat in de toekomst krijgt om concessies te verkopen met betrekking tot de exploitatie van de Betuwelijn.

Deze mogelijkheid om concessies te verkopen wordt door Kamerleden diverse malen ter discussie gesteld. Maar de informatievoorziening van de zijde van de regering kan niet gekarakteriseerd worden als *«adequaat»*. Representatief is een brief van een minister waarbij in een bijlage ingegaan wordt op veertien veelgehoorde meningen over de Betuwe-route. Een van die meningen is: *«Van de private financiering komt niets terecht.»* Het antwoord opent met de zin: *«Deze mening is voorbarig.»* Maar in het vervolg van zo'n zeshonderd woorden wordt geen enkel argument gegeven om deze stelling kracht bij te zetten. Sterker nog: de opsomming van een tiental onzekere publieksfactoren kan juist als bewijs gelden voor het omgekeerde, namelijk dat private financiering inderdaad twijfelachtig is.

Daarna wordt evenwel beloofd dat er over een half jaar een keuze uit exploitatiemodellen zal worden gemaakt. In de alinea daarna komt de Europese situatie ter sprake. Kernzin uit deze passage is dat we nog zeker enkele jaren moeten wachten voordat men, op basis van welke exploitatiemodellen dan ook, aan de slag kan om bedrijven te interesseren. Het antwoord culmineert dan in een frase die bij elk politiek besluit dat geld kost van toepassing is: *«(...) maar het belang van de belastingbetaler staat voorop.»* Nergens wordt duidelijk gemaakt dat private financiering haalbaar is. Wel wordt dit antwoord besloten met de zin: *«Uiterlijk in 2002 zullen definitieve beslissingen worden genomen.»* De lezer had hier informatie mogen verwachten over de aard van de beslissing: Gaat het om exploitatiemodellen? Hoe zien die er dan uit? Of gaat het om het benaderen van exploitanten? Of kan dit ook nog betekenen dat de regering private inbreng te duur vindt?

De vraag of op basis van antwoorden als deze parlementaire controle mogelijk is, moet ontkennend worden beantwoord. Er worden niet of nauwelijks gegevens verstrekt. Wel kan uit de tekstkwaliteit van dit antwoord iets worden afgeleid. Het antwoord kan gekarakteriseerd worden als een «*verbale vlucht naar voren in een overdaad aan woorden*». Zo'n retorisch middel wordt doorgaans toegepast wanneer de aangesprokene geen andere uitweg meer ziet. Dit valt te vergelijken met een situatie in een «*normale conversatie*» waarin een verwijt of een beschuldiging zo krachtig wordt ontkend dat iedereen kan afleiden dat er iets aan de hand is. Controle was in dit stadium niet mogelijk, eenvoudigweg om dat er geen gegevens worden gepresenteerd. Wel was een «*retorische tegenzet*» denkbaar geweest: «*Mevrouw de minister, geen woorden maar gegevens.*»

2. Kan uit de informatievoorziening worden afgeleid in hoeverre private financiering in een bepaalde fase haalbaar werd geacht?

Voor het beantwoorden van deze vraag lijken drie fasen in de tienjarige discussieperiode van bijzonder belang. De eerste fase betreft die van externe adviezen over aanleg en exploitatie (1992). De tweede fase betreft de werkzaamheden van de Stuurgroep Privatisering Railinfrastructuur (SPRI) later omgedoopt in Stuurgroep Privatisering Infrastructuur (SPI) in het midden van de jaren negentig. De derde fase betreft de activiteiten inzake de marktconsultatie waarvan in 2000 verslag is gedaan.

a. eerste fase: externe adviezen

In de eerste fase worden conclusies gepresenteerd van adviesbureaus zoals Knight Wendling en McKinsey & Company. Uit de voorliggende stukken valt te concluderen dat de adviezen – na doorberekening door het Centraal Planbureau – het nut en de noodzaak van de Betuweroute onderstrepen. Kenmerkende citaten zijn:

«De belangrijkste conclusie (...) is dat het niet aanleggen van de Betuweroute aanzienlijke verliezen met zich mee zal brengen (...) op het gebied van gemiste investeringen, werkgelegenheid, toegevoegde waarde (en inkomsten voor de staat).»

«Zelfs bij het GS-scenario [een minder optimistisch scenario], zo becijfert het CPB, is de contante waarde van de toegevoegde waarden f 7 miljard tot en met 2010. Gerelateerd aan een investering van f 6 miljard geeft dit aan, dat het «break-even-point» binnen afzienbare tijd bereikt kan worden.»

«De conclusie luidt dat er met de benutting van de Betuweroute geld te verdienen is, vooral als spoor en water zich concentreren op middellange en lange afstanden.»

Wel moet hierbij worden aangetekend dat in de presentatie van deze adviezen de «*private financiering*» slechts indirect aan bod komt, bijvoorbeeld in de eindafweging van het kabinet: «*in bedrijfseconomische zin is rendabele exploitatie heel goed mogelijk.*» Ook moet worden vastgesteld dat de externe rapporten, of onderdelen daaruit, niet als zelfstandig rapport hebben gecirculeerd, waardoor analyses over haalbaarheid getoetst zouden kunnen worden. Wel suggereren de teksten in deze eerste fase een beredeneerd-optimistische kijk op een financiering waarin het bedrijfsleven voor f 1,5 miljard participeert.

b. tweede fase: activiteiten van de SP(R)

In diverse brieven van de ministeries van Verkeer en Waterstaat en Financiën wordt verslag gedaan van de wijze waarop vorm gegeven wordt aan de private participatie bij aanleg en exploitatie van de Betuweroute. Het betreft hier de activiteiten van de SPRI. In een van de brieven wordt een overzicht gegeven van de activiteiten van deze stuurgroep, in de periode 1990 tot 1997. In een korte terugblik worden die als volgt samengevat:

«De SPRI heeft een aanzet gegeven tot de ontwikkeling van beleidsmaatregelen die van belang zijn voor een succesvolle private participatie bij railprojecten. Tevens heeft de SPRI twee marktsonderingen voor de Betuweroute uitgevoerd. Hieruit kwam naar voren dat er voldoende belangstelling bestaat voor private deelname aan dit project. Op dit moment is een herbezinning over de taak en werkwijze van de SPRI op zijn plaats.»

Uit deze «informatievoorziening» kan worden geconcludeerd dat private financiering, in welke vorm dan ook, in dit stadium haalbaar werd geacht. Echter, hierbij moet een belangrijke (tekstanalytische) kanttekening worden gemaakt. Deze «informatievoorziening» roept een aantal vragen op, waarop de geïnteresseerde lezer in het vervolg van de tekst redelijkerwijs een antwoord mag verwachten:

1. Zijn dit alle activiteiten van de SPRI in een periode van zeven jaar?
2. Welke beleidsmaatregelen zijn geformuleerd op basis van de «aanzet»?
3. Wat is het verschil tussen private participatie en private financiering?
4. Wanneer is private participatie succesvol?
5. Is een sondering een informeel onderzoek, een belronde, een enquête of een reeks rondetafelgesprekken?
6. Hoe zijn de marktsonderingen uitgevoerd?
7. Waarom zijn er twee marktsonderingen uitgevoerd?
8. Wat waren de resultaten van de sonderingen?
9. Is het criterium voor «voldoende belangstelling» de verwachte f 1,5 miljard?
10. Waarom is nu een herbezinning op zijn plaats? Is de taak tot tevredenheid afgerond of is men ontevreden?

Het vervolg van de tekst laat deze vragen onbeantwoord. Wellicht behoeven voor de ingewijde lezer niet alle vragen uit deze «close reading» te worden beantwoord, maar een bijlage met de resultaten van de marktsonderingen lijkt een minimale vereiste voor een adequate informatievoorziening.

Na de opmerking over herbezinning volgt een nieuwe paragraaf waarin een nieuwe stuurgroep wordt voorgesteld met een andere taak, de SPI. Over de werkwijze wordt verder niet meer gesproken. Wel worden twee redenen gegeven voor de nieuwe stuurgroep, die eveneens vragen oproepen die niet beantwoord worden:

(1) «De realisatie van de projecten Betuweroute en HSL-Zuid is dermate vergevorderd, dat het vraagstuk van private participatie niet los gezien kan worden van aanleg en toekomstige exploitatie.»

Een voor de hand liggende vraag is hier: Maar private participatie is sinds 1992 toch nooit los gezien van aanleg en toekomstige exploitatie?

(2) «In het kader van de inventarisatie van de ambitieuze investeringsprogramma's van de overheid is het naast deze twee projecten [Betuweroute en de HSL-Zuid], zinvol om nadere verkenningen te gaan uitvoeren naar de mogelijkheden om private partijen hierbij te betrekken.»

Een voor de hand liggende vraag is hier: Waarom dienen de ervaringen bij de twee genoemde projecten niet als leidraad bij andere ambitieuze investeringsprogramma's?

De tekst tot nu toe wekt de suggestie dat private financiering nog steeds haalbaar wordt geacht (of haalbaar geacht moet worden), maar dat een stuurgroep hierover geen gegevens boven tafel heeft kunnen krijgen. Deze suggestie wordt verder versterkt door opmerkingen als de volgende in de rest van de tekst:

«Bij de Betuweroute zal een verdere uitwerking van exploitatiemodellen plaatsvinden, en zullen op basis daarvan marktpartijen worden benaderd voor hun inbreng in de exploitatie.»

Hieruit mag worden afgeleid dat marktpartijen tot nu toe verkeerd zijn benaderd, bijvoorbeeld zonder exploitatiemodellen, of wel zijn benaderd voor de aanleg maar niet voor de exploitatie. Bevreemdend is ook dat er bijna een jaar later een brief volgt van dezelfde ministers waarin wordt meegedeeld dat de SPI wordt opgeheven. Het argument dat hiervoor wordt gegeven, vertoont veel overeenkomst met de tweede reden voor de oprichting van de SPI, namelijk dat er een rijksbrede aanpak nodig is voor ambitieuze investeringsprogramma's, zoals de Betuweroute, waarin private financiering een rol kan spelen.

Al met al kan ook uit deze tweede fase worden afgeleid dat private financiering haalbaar wordt geacht. Maar de wijze waarop de informatie wordt verstrekt, roept grote twijfels op over de vraag of die inschatting gebaseerd is op cijfers en aanbiedingen, of in feite niet meer is dan een *«politieke aanname»*. De informatievoorziening doet vermoeden dat er gesproken wordt over iets dat er (nog) niet is.

c. derde fase: de marktconsultatie van 2000

In 2000 publiceert het ministerie van Verkeer en Waterstaat de aan de Tweede Kamer toegezegde samenvatting van de resultaten van de marktconsultatie, onder de titel *«Betuweroute, een spoorlijn met perspectief»*. Dit is het enige rapport over marktonderzoek naar private financiering dat in de stukken is aangetroffen.

De onderzoekers schrijven dat er (wereldwijd) 1060 consultatiedocumenten zijn verstuurd, maar geven geen informatie over de opzet en precieze vraagstelling van de consultatie. De respons is zeven procent. De onderzoekers zeggen hierover: *«Vergeleken met eerdere marktconsultaties is de respons zowel qua aantal als inhoud zeer bevredigend.»* Uit deze mededeling kan worden afgeleid dat er eerder inderdaad sonderingen zijn verricht; hierover zijn evenwel geen nadere gegevens bekend in de gewisselde stukken. In elk geval hebben die eerdere sonderingen een lagere respons gehad, en waren ze ook inhoudelijk minder goed. Belangrijker is echter dat de vraag welke criteria zijn gehanteerd om deze nieuwe respons als «zeer bevredigend» te karakteriseren, niet wordt beantwoord. Onduidelijk blijft of er interessante aanbiedingen zijn gedaan. De onderzoekers wekken de indruk dit antwoord uit de weg te

gaan door hun mededeling: «Voor het ingaan op eventuele aanbiedingen is in het kader van de marktconsultatie en dit rapport geen plaats.» De zinswending «in het kader van de marktconsultatie» kan betekenen dat er in het consultatiedocument niet is gevraagd naar aanbiedingen. En de opmerking dat er in dit rapport geen plaats voor is, kan niet zijn ingegeven door de omvang het rapport: tien pagina's met betrekkelijk weinig tekst.

In deze marktconsultatie gaat het om drie vragen. Één daarvan is: «*interesse te polsen van de markt voor deelname in en/of financiering van productvoorstellen.*» De andere twee vragen hebben betrekking op de visie van de overheid «*op de toekomstige structuur van de railgoederenmarkt*» en op het toetsen van «*opties met betrekking tot private betrokkenheid*». De onderzoekers presenteren geen overzicht van de respons op de vraag naar interesse van de markt, maar vatten hun bevindingen als volgt samen:

«In verband met de aanwezigheid van risico's en onzekerheden geeft de meerderheid van de respondenten de voorkeur aan een ontwikkelings-traject. Zij voert hierbij onder meer aan dat eerst de onzekerheden gereduceerd moeten worden en de Betuweroute tot volle wasdom moet komen. (...) De overheid zou een deel van de risico's moeten dragen en private partijen inkomsten moeten garanderen.»

De onderzoekers trekken zelf geen conclusie maar verwijzen naar een brief van de minister aan de Tweede Kamer. Deze tekst was niet aanwezig in de selectie van Kamerstukken die voor de tekstanalyse is gebruikt. Maar de conclusie op basis van de bevindingen van de onderzoekers kan moeilijk anders luiden dan: «Uit de marktconsultatie blijkt dat er, onder voorwaarden, wel interesse is vanuit het bedrijfsleven, maar er zijn nog geen concrete toezeggingen. Uit dit onderzoek kunnen derhalve geen conclusies, noch positief noch negatief, getrokken worden over de haalbaarheid van de private financiering in de toekomst.»

Samenvattend, kan uit de informatievoorziening worden afgeleid in hoeverre private financiering in een bepaalde fase haalbaar werd geacht? Voor de eerste fase luidt het antwoord op de vraag bevestigend: rapporten van gezaghebbende adviseurs worden na screening door het CPB overgenomen. In de tweede fase wekken de teksten de suggestie dat de mogelijkheden van private financiering niet of nauwelijks zijn onderzocht. En in de derde fase laat een vrij mager onderzoeksrapport alleen de conclusie toe dat er nog geen concrete toezeggingen zijn te melden.

3. Wordt door Kamerleden voldoende adequaat gereageerd op antwoorden van de zijde van de regering op vragen uit de Kamer?

Voor het beantwoorden van deze vraag zijn enkele schriftelijke Kamervragen met antwoorden geanalyseerd, en is onderzocht hoe in verslagen van commissievergaderingen en Algemeen Overleg Kamerleden reageren op antwoorden.

a. schriftelijke Kamervragen

Representatief voor de Kamervragen over de infrastructuurprojecten zijn twee vragen uit juli 1997 en oktober 1998. In de eerste Kamervraag wordt onder lid 5 de volgende vraag gesteld.

«Wat is de huidige stand van zaken met betrekking tot de invulling van het private deel (ruim f 1,6 miljard) van de financiering van de Betuwelijn? Kan de Kamer op korte termijn, desnoods vertrouwelijk, geïnformeerd worden over het verloop van de gesprekken met externe financiers teneinde meer zicht te krijgen op de financiële dekking van het project?»

Het antwoord van de minister luidde als volgt:

«Zoals in mei 1997 bij de behandeling van de Voortgangsrapportage Betuweroute is afgesproken, zal ik voor het eind van dit jaar de Kamer nader informeren over de stand van zaken bij de private financiering van de Betuweroute en de verdere ontwikkeling daarvan.»

Het eerste deel van dit antwoord kan gelezen worden als terechtwijzing van het Kamerlid: Uw vraag is overbodig, want twee maanden geleden hebben we hierover al iets afgesproken. Waarom zo ongeduldig? Het tweede deel van het antwoord doet vermoeden dat er toch wel enige tijd nodig is om de «huidige stand van zaken» op een rijtje te krijgen. De nadere informatie van de minister kwam niet in december 1997 maar in juni 1998. Kennelijk is die informatie niet bevredigend geweest, want naar aanleiding van een radio-uitzending stelt hetzelfde Kamerlid in november de volgende vragen (na een inleidende vraag over de radio-uitzending):

1. Is het waar dat met het bedrijf Maersk nog nooit gesproken is over een eventuele (financiële) betrokkenheid bij de Betuwelijn? Zo ja, waarom niet?
2. Met welke bedrijven, instellingen en organisaties is dan wel gesproken? Kan de Tweede Kamer – zonodig vertrouwelijk – een overzicht krijgen van deze gesprekken?
3. Kan aangegeven worden wat de uitkomst van deze gesprekken was? Waarom zijn betrokkenen niet actief in het project Betuwelijn gestapt?
4. Welke vervolgactiviteiten staan er verder nog gepland?

Het antwoord op vraag 2 bestaat uit dertien zinnen, waarvan alleen de laatste twee over het bedrijf Maersk gaan. In de eerste twaalf zinnen wordt alleen gesproken over onderzoek naar de zinvolheid van private exploitatie en procedures voor onderzoek daarnaar, en dat het daarom niet opportuun is om nu met marktpartijen te praten. Wel wordt toegezegd informatie te verstrekken na het eerste kwartaal van 1999. Het antwoord op vraag 2 besluit dan met de volgend zinnen:

«Dat houdt niet tegen dat medewerkers van het project Betuweroute informeel met marktpartijen spreken over mogelijkheden. Zulks is onder andere geschied met medewerkers van Meersk. Over de uitkomsten zal ik de Tweede Kamer volgens bovengenoemde afspraak informeren [de «afspraak» om te rapporteren na het eerste kwartaal van 1999]»

De antwoorden op de volgende vragen luiden:

3. Gezien het antwoord op vraag 2 is het noemen van andere marktpartijen nu niet opportuun.
4. Nee, zie het antwoord op vraag 2.
5. Zie antwoord op vraag 2.

Reacties als deze doen de vraag rijzen wat acceptabel is als antwoord op een Kamervraag. In feite weigert de minister te antwoorden, maar doet zij alsof zij antwoordt. Opmerkelijk is dat in vervolggcommunicatie geen passage is te vinden waarin tegen deze wijze van «niet-beantwoording»

bezwaar is aangetekend. Kennelijk is of moest de vragensteller met dit kluitje in het riet blijven zitten.

b. Verslagen van mondeling overleg tussen ministers en Kamerleden

In verslagen van commissievergaderingen en Algemeen Overleg tussen ministers en Kamerleden is nagegaan wat uit het vraag-antwoordpatroon kan worden afgeleid. Vooraf moet worden opgemerkt dat de materie soms dermate ingewikkeld is dat niet valt na te gaan in hoeverre er antwoord gegeven wordt. Neem bijvoorbeeld een vraag uit een commissievergadering in 1993 en het later toegezonden antwoord daarop.

Vraag: «In PKB 3 wordt bij de financiering eenzelfde bedrag genoemd als bij de investeringskosten. Is de regering het ermee eens dat de realisatie budgettair gezien nog onvoldoende is uitgewerkt, omdat door de presentatie in PKB 3 niet naar voren komt dat een private financier zijn financiële inbreng, verhoogd met een bepaald rendement, wil terug ontvangen?»

Antwoord: In het financieringsplaatje wordt een beeld gegeven van de dekking van de «hoofdsom». De financieringskosten maken daarvan geen deel uit. Het private deel van de investering wordt gefinancierd uit de cash flow.

Als bij de antwoordpassage niet het nummer van de vraag had gestaan, zou de passage waarschijnlijk niet als antwoord zijn aangemerkt, vooral ook omdat de interpretatie ervan enige hoofdbrekens kost.

Uit de verslagen valt af te leiden dat er door de jaren heen steeds een zevental Kamerleden zijn die vragen stellen aan de minister. In de beginjaren is er nog wel eens discussie tussen de Kamerleden, maar allengs bestaat de overlegstructuur eruit dat een beperkt aantal Kamerleden een kort betoog houdt dat uitmondt in een vraag. Deze betogen staan doorgaans los van elkaar; er zijn nauwelijks verwijzingen te vinden naar de inbreng van collega-Kamerleden. De minister antwoordt pas als alle vragen gesteld zijn. In een enkel geval reageren er dan nog een paar Kamerleden, maar meestal wordt het overleg besloten met het antwoord van de minister.

De aard van de vragen is zeer verschillend. Het geanalyseerde materiaal laat zien dat Kamerleden van regeringspartijen eerder kleinere aspecten ter discussie stellen, zoals gestapelde containers of multicourante locomotieven, en dat centrale onderwerpen zoals private financiering of Europees perspectief door leden van de oppositie aan de orde worden gesteld. Het onderwerp «private financiering» speelt overigens geen centrale rol in de verslagen van de overleggen.

Opmerkelijk is dat uit de verslagen doorgaans niet kan worden afgeleid hoe Kamerleden oordelen over de behandeling van hun vragen. Het lijkt erop dat met het stellen van de vraag de bijdrage aan het overleg is geleverd. Ook in latere verslagen wordt nooit teruggekomen op eerdere uitspraken.

De analyse van schriftelijke of mondelinge vragen, de antwoorden en de eventuele reacties daarop, laat zien dat Kamerleden wel vragen stellen, en soms ook aanhoudend zijn op bepaalde punten. Op de antwoorden van de minister wordt niet of nauwelijks gereageerd. In het bestudeerde

materiaal zijn nauwelijks passages te vinden waarin Kamerleden positief of negatief reageren op een antwoord van de minister. De reactie van Kamerleden moet hiermee als onvoldoende adequaat worden beoordeeld.

4. Hoe luidt op basis van tekstanalyse het oordeel over de communicatie tussen regering en Tweede Kamer?

Gelet op het voorafgaande zal duidelijk zijn dat het oordeel over de communicatie niet positief is. Het antwoord op de eerste vraag naar de mogelijkheid van parlementaire controle van de informatie van de regering, luidt ontkenkend. Het antwoord op de tweede vraag, in hoeverre private financiering haalbaar wordt geacht, wordt bevestigend beantwoord. Maar hier zit wel een addertje onder het gras, omdat de haalbaarheid eerder een politieke aanneme lijkt, dan gebaseerd op gegevens. Ook de derde vraag, of Kamerleden voldoende adequaat reageren, moet negatief worden beantwoord. Hieronder zal eerst op microniveau en daarna om macroniveau een poging gedaan worden de communicatie te kenschetsen.

a. microniveau: veel woorden – weinig inhoud

De informatievoorziening wordt gekenmerkt door een overdaad aan woorden met veel weinigzeggende of vage passages. Hier slechts drie voorbeelden. Deze reeks kan moeiteloos worden uitgebreid.

Na vijf jaar discussie over private financiering, verschijnen er nog mededelingen zoals de volgende in brieven van ministers.

«Gestreefd wordt naar een bedrijfsmatige exploitant die een zelfstandig belang heeft bij meer railgoederenvolume. Daarbij wordt private betrokkenheid bij de verdere ontwikkeling van infra-exploitatie binnen de railgoederenmarkt noodzakelijk geacht. Door middel van een consultatie wordt dit streven aan private partijen voorgelegd.»

De weinigzeggendheid van deze passage blijkt wanneer men naar aanleiding van het openingswoord in de tweede zin, «Daarbij», de vraag zou willen beantwoorden: «Waarbij?» Ook een woord als «streven» is weinig informatief, omdat er geen gevolgen zijn bij een eventueel negatief resultaat.

«Alle innovatieve ideeën van private partijen zullen worden beoordeeld, al zijn de mogelijkheden afhankelijk van de consequenties voor het tracé en de besluitvorming.»

Een opmerking als deze heeft alleen maar informatiewaarde in een context waarin ter discussie staat of alle innovatieve ideeën zullen worden beoordeeld. En de toevoeging na «beoordeeld» zet alles op losse schroeven omdat elk idee kan worden afgevlagd met een beroep op mogelijke consequenties voor tracé en besluitvorming.

«Deze visie [de visie van de overheid] houdt in dat voor de ontwikkeling van railgoederenvervoer een nieuwe functie nodig is: het exploiteren van snelle, betrouwbare en internationale railgoederenpaden. De meeste respondenten van de marktconsultatie onderschrijven de analyse dat voor een succesvolle exploitatie deze functie nodig is.»

In de eerste zin wordt een nieuwe functie geïntroduceerd: exploitatie. (Deze zin staat overigens in een Kamerstuk uit 1999.) In de tweede zin wordt gezegd dat deze functie nodig is voor een succesvolle exploitatie. De twee ministers die dit stuk hebben ondertekend zeggen dus dat exploitatie nodig is voor een succesvolle exploitatie.

b. macroniveau: een rituele taboecommunicatie.

Communicatie kan gekarakteriseerd worden met verwijzingen naar wat er in teksten aanwezig is, maar het kan ook, ietwat speculatief, door na te gaan wat er niet aanwezig, en wat wel aanwezig had kunnen zijn. De communicatie over de private financiering heeft veel weg van een communicatie over iets dat er niet is, of niet benoemd mag worden, namelijk het kennelijk ontbreken van concrete informatie over private financiers. In die zin lijkt deze communicatie op taboe-communicatie, bijvoorbeeld wanneer gesprekpartners beiden weten dat er over iets niet gesproken mag worden, omdat het spreken erover de communicatie een heel andere wending zou geven, of omdat de zaak die niet gecommuniceerd mag worden te erg is om benoemd te worden. Uit de informatie van de overheid kon al in een vroeg stadium worden afgeleid dat het bedrag van f 1,5 miljard aan private financiering een slag in lucht was. Maar verreweg de meeste betrokkenen hebben tot in de late jaren negentig volgehouden dat dit bedrag te incasseren viel. Het is wellicht verwonderlijk te noemen dat ook kritische Kamerleden na vragen van hun kant, bleven geloven dat de keizer wel degelijk kleren aan had. Maar hierbij moet worden aangetekend, dat de steeds veranderende betekenisomschrijving van «private financiering» in feite inhield dat de keizer steeds andere kleren droeg.

Opmerkelijk is ook het rituele karakter van de communicatie. Het kabinet geeft op gezette tijden informatie en Kamerleden stellen vragen, maar de communicatie komt niet verder dan een langdurige wisseling van vele stukken of standpunten in een Algemeen Overleg. In geen van de onderzochte teksten is bijvoorbeeld een passage te vinden waarin een nieuw kabinet de ideeën over private financiering problematiseert, of zegt dat er op basis van voortschrijdend inzicht of andere economische vooruitzichten nu anders gedacht of besloten moet worden. In geen van de onderzochte teksten is een passage terug te vinden met een kritische beschouwing over het marktonderzoek. Opvallend is ook dat het zo belangrijke besluit om het bedrag van f 1,5 miljard via voorfinanciering (?) te «regelen» via het FEZ kennelijk genomen wordt tijdens een formatieperiode, en dat er daarna in de gedachtewisseling tussen ministers en Tweede Kamer niet of nauwelijks op teruggekomen wordt. Misschien komt het doordat Kamerleden in hun communicatie met de regering toch vooral «kleine zelfstandigen» zijn, maar nergens is sprake van een gecoördineerde actie tot meer duidelijkheid over de private financiering.

Al met al laat de analyse een teleurstellend beeld zien van de communicatie. De eerste vraag over de mogelijkheid van parlementaire controle moet ontkennend worden beantwoord. Controle was niet mogelijk omdat er geen gegevens worden gepresenteerd. De tweede vraag, in hoeverre uit de stukken valt af te leiden in hoeverre financiering haalbaar werd geacht, kan positief worden beantwoord. Private financiering werd haalbaar geacht. Wel moet hierbij worden aangetekend dat deze inschatting nergens wordt onderbouwd. De derde vraag, of Kamerleden voldoende adequaat reageren op antwoorden van de regering, moet ontkennend worden beantwoord. Uit de geanalyseerde stukken blijkt dat

Kamerleden wel vragen stellen, maar niet aangeven in hoeverre zij genoeg nemen met de antwoorden (waarvan sommige nauwelijks als antwoord kunnen gelden). De vierde vraag naar een algemeen oordeel over de communicatie kan samenvattend als volgt worden beantwoord. Het geheel wekt de indruk van een verplichte uitwisseling van stukken en een rituele bespreking in vraag en antwoord, zonder dat de mogelijkheid bestaat om de ander te dwingen tot echte informatievoorziening of standpunten waarover gediscussieerd kan worden. Geen echte communicatie, maar kromcommunicatie.

Universiteit van Tilburg
Letterenfaculteit
Postbus 90153
5000 LE Tilburg

prof. dr. J. Renkema
(www.janrenkema.nl)