

Spoorlijn steevast te rendabel voorgesteld

Deense onderzoeker levert bouwstenen voor discussie over aanleg van Zuiderzeelijn

RIJK TIMMER

DEN HAAG — Wereldwijd worden bij de bouw van nieuwe spoorlijnen veel te rooskleurige cijfers gepresenteerd over de te verwachten passagiersaantallen. Dat gebeurt bovendien al decennialang. Dit blijkt uit een nieuwe studie van de Deense hoogleraar Bent Flyvbjerg en diens instituut voor planologie van de universiteit van Aalborg.

Bij 90% van de nieuwe railprojecten worden de ramingen voor het passagiersvervoer overschat. De gemiddelde overschatting bedraagt 106%, zo ontdekten Flyvbjerg en de zijnen. De situatie is in dertig jaar niet verbeterd, maar vrijwel constant gebleven, zo blijkt ook uit de studie.

De bevindingen van Flyvbjerg kunnen een rol spelen bij de huidige discussie in Nederland over aanleg van de Zuiderzeelijn. De Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten adviseert de spoorlijn niet aan te leggen op basis van de nu bekende gegevens. Deze commissie-Duivesteijn onderzocht vorig jaar namens de Tweede Kamer de budgetoverschrijdingen bij de aanleg van Betuweroute en hsl-zuid.

Voor de Zuiderzeelijn — van de Randstad naar Noord-Nederland — is aanvullend onderzoek nodig naar nut en noodzaak van de nieuwe railverbinding, zo meent de commissie. In zo'n onderzoek spelen de te verwachten passagiersaantallen een belangrijke rol. Eerder plaatste het Centraal Planbureau al vraagtekens bij de te ver-

wachten rendementseffecten van de nieuwe verbinding.

Flyvbjerg is een bekende van de commissie-Duivesteijn, die de Deense onderzoeker hoorde in het kader van haar onderzoek naar Betuweroute en hsl-zuid. Ook gaf Flyvbjerg in 2003 voor medewerkers van Financiën, Verkeer en Waterstaat, de Algemene Rekenkamer en het Centraal Planbureau een toelichting op een eerder onderzoek van zijn instituut.

Uit dat eerdere onderzoek blijkt dat wereldwijd negen van de tien infrastructurele projecten niet voor de geraamde kosten worden gerealiseerd. De Denen onderzochten 258 grote projecten met een totale waarde van \$90 mrd in twintig landen in Europa — waaronder Nederland — en op het Amerikaanse continent. Alle onderzochte projecten gezamenlijk kennen een kostenoverschrijding van 28%. Koploper zijn de railinfrastructuurprojecten met een gemiddelde overschrijding van 45%. Wegenprojecten kennen een overschrijding van 20%, bruggen en tunnels van 34%.

Voor zijn nieuwe onderzoek heeft Flyvbjerg 210 infrastructurele projecten onderzocht met een gezamenlijke waarde van \$60 mrd. Het gaat om 27 spoorwegprojecten en 183 autowegprojecten, aangelegd tussen 1969 en 1998. De projecten zijn gerealiseerd in 14 landen op vijf continenten. In Europa waren dat Denemarken, Duitsland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Zweden. Verder werden projec-



Snelweg en hsl-zuid zij aan zij bij Prinsenbeek. Hoeveel mensen gaan er straks gebruik van maken?

FOTO: REINOUD VAN DEN BERGH/HH

ten onderzocht in de Verenigde Staten en in landen in Azië, Latijns-Amerika en Afrika.

Net als bij het vorige onderzoek is de steekproef groot genoeg om algemene conclusies te trekken, zo claimen Flyvbjerg en zijn medewerkers. De resultaten zijn gepubliceerd in het jongste nummer van het 'Journal of the American Planning Association'.

De gemiddelde overschatting van 106% voor de te verwachten passagiersaantallen op spoorlijnen betekent dat achteraf het passagiersvervoer 51,5% lager uitvalt dan geraamd. In extreme gevallen leidt dat tot financiële drama's, zoals bij de nieuwe 'Skytrain' die voor \$2 mrd is aangelegd in Bang-

kok. De passagiersramingen voor dit project waren 2,5 maal hoger dan nu wordt gerealiseerd. Als gevolg daarvan zijn te lange perons gebouwd en wordt de dienstregeling uitgevoerd met verkorte treinen, terwijl een deel van het materieel in de remises staat.

Het omgekeerde komt ook voor. Bij de helft van alle wegebouwprojecten wordt het te verwachten gebruik van de nieuwe wegen ook overschat, maar eveneens onderschat. De onderschatting bedraagt gemiddeld ruim 8,5%, resulterend in een bijna 10% groter gebruik van de weg dan geraamd.

Volgens het Britse 'National Audit Office' heeft deze onderschatting van het gebruik voor een

aantal wegen in het Verenigd Koninkrijk geleid tot tegenvallers van vele miljoenen dollars. Het is duurder om achteraf de capaciteit van bestaande wegen te vergroten dan bij de aanleg rekening te houden met het juiste gebruik.

Flyvbjerg verbindt aan de onderzoekresultaten, in elk geval waar het gaat om spoorwegen, de conclusie dat beleidsmakers hun projecten bewust te mooi voorspiegelen om deze gerealiseerd te krijgen. 'Degenen die hiervoor opdraaien zijn de belastingbetalers', aldus de onderzoeker. 'Mijn medewerkers en ik waren geschokt door de bevindingen. Het is ongehoord dat professionele ramingen er meer dan honderd procent naast zitten en dat er decennialang geen verbeteringen optreden', zegt Flyvbjerg.

De onderzoeker verklaart niet de illusie te hebben dat een zo hardnekkig probleem de wereld wordt uitgeholpen door het alleen maar te benoemen en een beroep te doen op de ethiek en goede wil van beleidsmakers. Volgens Flyvbjerg is sprake van machtsmisbruik, dat bestreden moet worden met instrumenten als meer transparantie en controle.

Niettemin doet hij ook een beroep op planners om hun ramingen accurater te maken. Zij moeten zich niet slechts richten op het te realiseren project, maar dit ook vergelijken met bestaande projecten. Zo kan worden voorkomen dat naar een vooraf bepaald resultaat wordt toegewerkt.

