



rijksuniversiteit  
groningen

faculteit ruimtelijke  
wetenschappen

# Bachelorproject: Besluitvormings- en uitvoeringsprocessen

Een onderzoek naar het besluitvormings- en uitvoeringsproces van de Rail Baltica



Jorren Westra  
2061368

Begeleider: drs. P.J.M. van Steen  
20-8-2013

## Inhoudsopgave

Samenvatting.....	3
Inleiding.....	4
Probleem- en vraagstelling.....	4
Conceptueel model .....	5
Methode.....	6
Leeswijzer .....	6
Hoofdstuk 2: Perspectieven op Besluitvorming .....	7
Inleiding.....	7
Processen .....	7
Besluitvorming.....	8
Actoren .....	8
Perspectieven .....	9
Unicentrisch en Multicentrisch perspectief .....	9
Pluricentrisch perspectief.....	10
Checklist .....	11
Hoofdstuk 3: De Rail Baltica .....	13
Totstandkoming.....	13
Actoren .....	13
Besluiten en uitvoering .....	16
Hoofdstuk 4: Rail Baltica, de Betuweroute en de HSL-zuid.....	18
Actoren .....	18
De Betuweroute .....	18
De HSL-zuid.....	18
Schematische vergelijking van de drie onderzochte projecten .....	19
Hoofdstuk 5: Verbeteringsmogelijkheden .....	20
Juris Krastins.....	20
Jolants Austrups .....	20
Andis Kublacovs.....	21
Hoofdstuk 6: Conclusie.....	22
Advies .....	22
Terugkoppeling naar Theorie .....	23

Discussie .....	23
Reflectie op eigen onderzoeksproces .....	23
Literatuur.....	24
Bijlages.....	26

## Samenvatting

Dit onderzoek gaat over het besluitvormings- en uitvoeringsproces van de Rail Baltica. De Rail Baltica is een railinfrastructuurproject dat van Tallinn naar Warschau gaat. Het plan is om een geheel nieuwe hogesnelheidslijn aan te leggen. Het project bevindt zich nog in de beginfase. De besluitvorming voorafgaand aan een dergelijk project is belangrijk. Er wordt veel geïnvesteerd en grote infrastructuurprojecten zijn zeer complexe projecten. Hierdoor is het van belang om goed stil te staan bij de besluitvormings- en uitvoeringsprocessen. In dit onderzoek is er eerst een theoretisch raamwerk gemaakt. Hierin worden de begrippen proces, besluitvorming en actor uitgelegd. Vervolgens zijn er een aantal perspectieven en benaderingen op besluitvorming waaruit een checklist gegenereerd is. Aan de hand van deze checklist is er een analyse gemaakt voor de Rail Baltica en twee vergelijkbare projecten. In de analyse komt naar voren dat de Rail Baltica per land centraal gestuurd wordt. Er is een Task Force die discussieert over deze besluiten. De overige actoren hebben niet veel in te brengen, ze voorzien de overheden alleen van advies. De Betuwelijn heeft ons geleerd dat communicatie zeer belangrijk is in dergelijke complexe projecten. De interactie van actoren is dus zeer belangrijk. Het advies dat meegegeven kan worden aan toekomstige infrastructuurprojecten is dat het idee van overkoepelende groepen een goede manier is om meer interactie te creëren. Alleen over de samenstelling van de groepen zal beter nagedacht moeten worden. Er moeten meer verschillende actoren deelnemen zodat de interactie beter kan verlopen.

## **Inleiding**

Het onderzoek houdt zich bezig met het thema 'Rail Baltica'. De Rail Baltica is een project van de Europese Unie en valt onder de projecten van de Trans-European Transport Networks (TEN-T). Trans-European Networks (TENs) zijn infrastructuur netwerken op het gebied van transport, energie en telecommunicatie. TEN-T houdt zich bezig met het Europese netwerk, de onderlinge connectie tussen staten en regio's en daarmee houdt het zich vooral bezig met de ontbrekende onderdelen in het netwerk van de EU (Butcher, 2012). De Rail Baltica is een project om een rail infrastructuur tussen Tallinn (Estland) en Warschau (Polen) aan te leggen. Er is nu geen goede spoorverbinding tussen de hoofdsteden in de Baltische staten en er is daarom ook geen Noord-zuid spoorverbinding naar Polen, en de rest van West-Europa. Eén van de grootste problemen is het probleem van de verschillende spoorbreedtes. De spoorbreedtes zijn in de FSU Staten (Former Soviet Union) 1524mm. Dit geldt dus ook voor de Baltische staten. De spoorbreedtes in de EU zijn 1435mm. Hierdoor is het lastig om een onderlinge verbinding te hebben, want met verschillende spoorbreedtes wordt er overgestapt naar een ander treinstel zodat er verder gereisd kan worden wat veel tijd kost. Een ander probleem is dat de nadruk vooral op oost-west verbindingen ligt en ook zijn de drie hoofdsteden (Tallinn, Riga en Vilnius) niet met een spoor aan elkaar verbonden.

Deze moeilijkheden zorgen ervoor dat het een lastig uit te voeren project is. Maar er is een aantal redenen waarom het project toch van belang is voor de Europese Unie. De belangstelling komt voort uit twee aannames. De Baltische Staten liggen op een strategische locatie voor betere handel met Rusland. Een andere aanname is dat handel onderling in de EU ook beter verloopt. Finland wordt bijvoorbeeld een stuk beter bereikbaar via spoor (Kovács, 2005).

Uit de literatuur blijkt dat het bij grote projecten zoals Rail Baltica van belang is om goed te kijken naar het proces vooraf. Het is dus van belang dat een project naar waarde wordt geschat en dat er goed over het planproces wordt nagedacht voor een zo goed mogelijke realisatie van het project (Short, 2005). Het is de bedoeling dat het Rail Baltica project in 2024 af is. Uit eerdere infrastructuur studies is gebleken dat soortgelijke projecten zich vaak niet aan de oorspronkelijk opgestelde tijdsplanning hebben kunnen houden. Dit kan leiden tot financiële druk en tot zelfs tot het niet voltooiën van projecten. Deze thematiek wordt diepgaand besproken en geanalyseerd in het boek van Geert Teisman, *Complexe besluitvorming*. De grote verscheidenheid in actoren en verschillende perspectieven, acties en interesses, kunnen leiden tot een zeer complex besluitvormingstraject. In het geval van Rail Baltica lijkt hier ook al sprake van te zijn, omdat er al sprake is van aanzienlijke vertragingen in vergelijking met de eerder opgestelde (tijds) planning.

## **Probleem- en vraagstelling**

In het geval van Rail Baltica kost het blijkbaar veel tijd om tot een daadwerkelijke start van het project en voortgang van de verschillende onderdelen ervan te komen. De doelstelling van dit onderzoek is daarom om een advies te creëren voor toekomstige

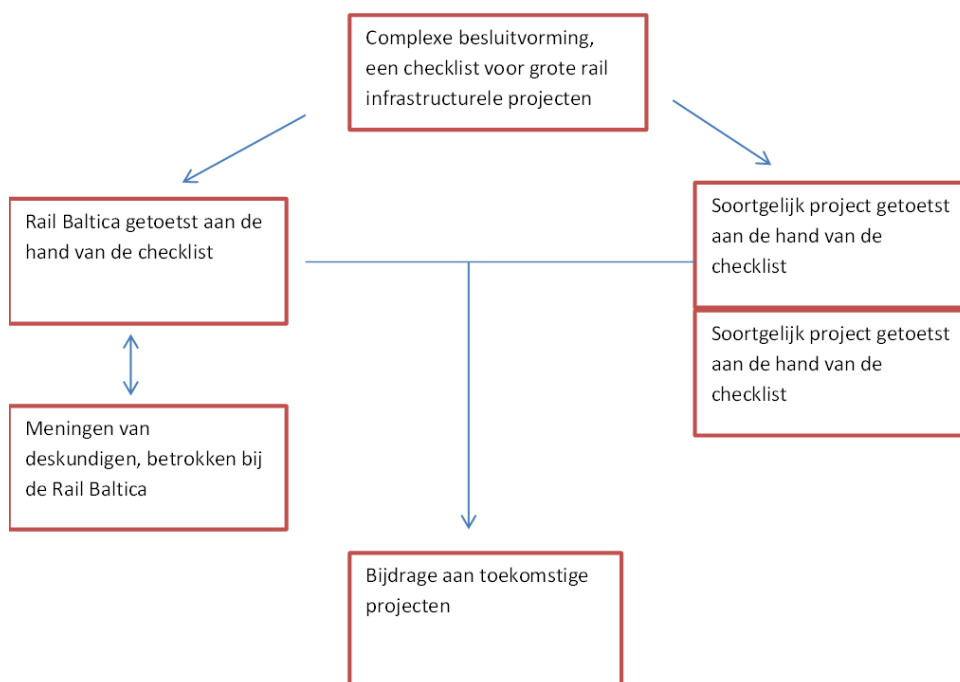
infrastructuurprojecten door het besluitvormings- en uitvoeringsproces van Rail Baltica te beschrijven en te analyseren, mede aan de hand van een vergelijking (door middel van een literatuurstudie) met het besluitvormings- en uitvoeringsproces van soortgelijke infrastructuurprojecten.

Aan de hand van een aantal deelvragen wordt er onderzoek gedaan naar bovengenoemde doelstelling.

1. Hoe ziet het besluitvormings- en uitvoeringsproces van Rail Baltica er uit?
  - a. Wie zijn de belangrijkste stakeholders, wanneer hebben zij besluiten genomen?
  - b. Hoe zijn vervolgbesluiten gerelateerd aan eerdere besluiten?
  - c. Welke besluiten zijn tot uitvoering gebracht?
  - d. Hoe is het uitvoeringsproces, in het licht van de genomen besluiten, verlopen?
2. Hoe verhoudt het besluitvormings- en uitvoeringsproces van Rail Baltica zich tot het besluitvormings- en uitvoeringsproces van vergelijkbare projecten zoals beschreven en geanalyseerd in de literatuur?
3. Wat zijn, naar de mening van deskundigen, verbeteringsmogelijkheden van het besluitvormings- en uitvoeringsproces van Rail Baltica?
4. Op welke wijze kunnen de ervaringen met betrekking tot Rail Baltica andere projecten in Europa in de toekomst steunen?

### Conceptueel model

In het conceptueel model (Figuur 1) is aan de hand van een flow-diagram te zien hoe de deelvragen beantwoord worden. Aan de hand van de checklist wordt er een bijdrage geleverd aan toekomstige infrastructuurprojecten. De Rail Baltica en de twee soortgelijke infrastructuurprojecten worden getoetst aan de hand van de checklist.



Figuur 1: Conceptueel model

## **Methode**

Om te beginnen zijn de theorieën over besluitvormings- en uitvoeringsprocessen goed bestudeerd, met name die van Teisman (1995). Hiermee is een raamwerk ontwikkeld waarmee het besluitvormings- en uitvoeringsproces van de Rail Baltica en van andere vergelijkbare projecten is beschreven en getypeerd. Dit raamwerk is een checklist voor de Rail Baltica en de andere twee projecten die zijn onderzocht. Vervolgens aan de hand van een literatuurstudie, met aangevulde primaire data, is er onderzoek gedaan naar het specifieke besluitvormings- en uitvoeringsproces van de Rail Baltica, gevolgd door een literatuurstudie naar besluitvormings- en uitvoeringsproces van grote vergelijkbare infrastructuurprojecten elders in Europa. Hierbij zijn twee projecten binnen Europa genomen voor een vergelijking. Daarna zijn er primaire data verzameld over de bevindingen van betrokkenen aan de hand van interviews. De betrokkenen zijn wetenschappers die zich bezighouden met het project, of zijn beleidsmedewerkers die betrokken zijn bij het besluitvormings- en uitvoeringsproces.

## **Leeswijzer**

In hoofdstuk twee is er eerst een theoretisch kader gemaakt om tot een checklist te komen, waarmee de onderzoeksvragen beantwoord zijn. Het derde hoofdstuk omvat de eerste deelvraag, hoe ziet het besluitvormings- en uitvoeringsproces van de Rail Baltica er uit? In het vierde hoofdstuk staat de vraag centraal, hoe verhoudt het besluitvormings- uitvoeringsproces van de Rail Baltica tot het besluitvormings- en uitvoeringsproces van vergelijkbare projecten? In het vijfde hoofdstuk zijn, naar de mening van deskundigen, de verbeteringsmogelijkheden van het besluitvormings- en uitvoeringsproces van de Rail Baltica onderzocht. In het laatste hoofdstuk zijn de ervaringen met betrekking tot de Rail Baltica gebruikt om toekomstige railinfrastructuurprojecten van advies te voorzien.

## Hoofdstuk 2: Perspectieven op Besluitvorming

### Inleiding

In dit hoofdstuk wordt er ingegaan op de theoretische inbedding van besluitvormingsprocessen van ruimtelijke projecten. Hierbij worden voornamelijk de ideeën en theorieën van Geert Teisman in zijn boek over complexe besluitvorming gebruikt. Aan de hand van deze theorieën wordt een checklist gegenereerd die in het verloop van dit onderzoek gebruikt kan worden als raamwerk voor de Rail Baltica en de andere twee projecten die worden onderzocht. Er zal in dit hoofdstuk eerst worden ingegaan op een aantal definities. De definitie van proces, de definitie van besluitvorming zal worden besproken en de definitie van een actor komen aan bod. Daarna zal er worden ingegaan op een aantal verschillende perspectieven van besluitvorming: het unicentrische perspectief, het multicentrische perspectief en het pluricentrische perspectief. Vervolgens kan besluitvorming in drie modellen benaderd worden. Ten slotte zal er een checklist gegenereerd worden aan de hand van dit theoretisch raamwerk.

### Processen

Het woord proces wordt in de Van Dale gedefinieerd als een manier van handelen. Ook kan het gezien worden als een verloop of een ontwikkelingsgang. Volgens Scacchi kan men een proces als meerdere, onderling verbonden ketens van taken zien. Een keten van taken wordt als volgt gedefinieerd door Scacchi: *“een niet-lineaire reeks taken die objecten structureren en omzetten in tussen- of eindproducten.”* (Scacchi, 2001) Een belangrijk punt in zijn definitie is dat het niet altijd te voorspellen is wanneer een taak afgerond zal zijn in een keten. De taken kunnen herhalend voorkomen en kunnen meerdere parallelle alternatieven bevatten. Taken bestaan uit meerdere acties. Deze acties voegen veelal iets toe aan de inbreng van een proces. Acties en ketens van taken geven aan dat, wanneer er tijdens het onderzoek naar het proces gekeken wordt, er kan worden gelet op hoe deze worden uitgevoerd. Hierbij is het belangrijk om te kijken naar de volgorde die hierbij wordt aangehouden. Ook moet er aandacht gegeven worden aan de beslissingen die worden genomen voor bepaalde vervolgacties bij elke reeks van mogelijke taken (Van der Waard, 2007). De definitie van Scacchi blijft oppervlakkig en laat zien dat een proces zeer complex kan zijn.

De definitie die Davenport over bedrijfsprocessen geeft, is veel meer gestructureerd. Hij zegt: *“a process is simply a structured, measured set of activities designed to produce a specified output for a particular customer or market. It implies a strong emphasis on how work is done within an organization, in contrast to a product’s focus emphasis on what. A process is thus a specific ordering of work activities across time and place, with a beginning, an end, and clearly identified inputs and outputs: a structure for action”* (Davenport, 1993). Een besluitvormingsproces is ook een complex proces waar rekening gehouden moet worden met verschillende actoren die allen verschillende taken en acties uitvoeren. De



definitie van Davenport is veel meer gestructureerd waardoor het niet geheel realistisch is voor het besluitvormingsproces.

## **Besluitvorming**

Het is moeilijk om een definitie te bepalen van het begrip besluitvorming. Dit omdat er vaak wordt uitgegaan van verschillende perspectieven van de besluitvorming. De perspectieven komen later in dit hoofdstuk aan bod. In het boek van Geert Teisman wordt er wel een algemeen begrip gehanteerd. De besluitvorming is het voorbereiden, nemen en uitvoeren van een besluit. De onderzoeker richt zich op de vraag welk besluit het beste genomen kan worden en hoe het besluit kan worden geïmplementeerd. Om het beste besluit te achterhalen, plaatst hij denkbare beleidsopties op een schaal, om daarna het voorstel met de hoogste score voor te dragen voor besluitvorming (Teisman, 1995). De definitie is erg simplistisch omdat er veel verschillende actoren meespelen in het maken van een besluit. Het resultaat wordt beïnvloed door verschillende individuen en door verschillende organisaties. Doordat er veel verschillende actoren een rol spelen, is de besluitvorming zeer contextafhankelijk. Elk besluit heeft zijn eigen karakter. Dit maakt besluitvorming zeer complex. In het boek, 'Een goed besluit is het halve werk' van Hetebrij wordt besluitvorming als volgt verwoord: *"Besluitvorming is een proces, gericht op het nemen van besluiten, waaraan meerdere spelers deelnemen, die in interactie met elkaar proberen invloed uit te oefenen op het resultaat"*. Ook Hetebrij is van mening dat besluitvorming een complex proces is, en dat het in verschillende vormen kan worden aangenomen (Hetebrij, 2010).

## **Actoren**

Actoren, ook wel stakeholders genoemd, zijn groepen of individuen die de organisatie significant kunnen beïnvloeden of significant beïnvloed worden door de organisatie, zowel te vinden binnen als buiten de organisatie (Harrison, 1996). Het eerste deel van het woord stakeholder, 'stake', betekend aandeel hebben in. Het hebben van rechten ten opzichte van de organisatie en diens activiteiten (Brugha & Vervasovsky, 2000). Ook kan 'stake' betekenen, het hebben van belangen in een bepaald project of situatie (Brugha & Vervasovsky, 2000).

Teisman ziet actoren als handelingseenheden in netwerken. Besluitvorming komt niet zomaar tot stand. Het speelt zich altijd of op beleidsvelden. Omdat er sprake is van wederzijdse afhankelijkheid, nemen beleidsvelden de structuur van een netwerk aan. In een netwerk bevinden zich allemaal verschillende actoren, indien deze actoren niet om elkaar heen kunnen zullen er ingewikkelde relatiepatronen tot stand komen (Teisman, 1995). Elk netwerk kan verschillend zijn, doordat actoren nooit hetzelfde reageren op elkaar. Een actor kan worden omvat als organisaties, individuen, organisatieonderdelen, groepen en ook samenwerkende coalities. Door deze samenstelling van verschillende actoren wordt besluitvorming zeer complex (Teisman, 1995).

## **Perspectieven**

Deze drie aspecten, proces, besluitvorming en actoren zijn van belang voor de benaderingen en perspectieven van besluitvormingsprocessen. Het is van belang om besluitvorming niet als één perspectief te zien. In de hedendaagse verhoudingen van de maatschappij kan er geen enkelvoudig besluit worden genomen. Verscheidene actoren hebben wat te zeggen in het proces van besluitvorming tegenwoordig. Het komen tot één besluit waar iedereen het mee eens is, is onmogelijk. Van het hebben van een idee tot het nemen van een besluit en het realiseren van dat besluit vergt veel tijd en overleg. Dit zorgt voor zeer complexe besluitvormingsprocessen. De nadruk moet liggen op de inwerking van de verschillende beslissingen op elkaar, in plaats van de enkelvoudige besluiten (Teisman, 1995).

Om het besluitvormingsproces beter te kunnen begrijpen zullen er drie perspectieven worden beschreven. Ten eerste is er een unicentrisch perspectief. Dit wordt ook wel top-down genoemd. Dit perspectief gaat ervan uit dat de eenheden op het beleidsveld hiërarchisch zijn geordend. Eén centrale eenheid die problemen definieert en het besluit neemt. Deze centrale eenheid heeft een bovengeslikte rol tegenover de andere eenheden in de samenleving. Er is kritiek op deze benadering omdat een centrale eenheid niet in staat is altijd de juiste beslissingen te nemen.

Een ander perspectief is het multicentrisch perspectief. Dit wordt ook wel bottom-up genoemd. Een benadering voor decentralisatie. De lokale actoren kunnen de beslissingen nemen. De centrale overheid moet de lokale actoren zo weinig mogelijk beperken in het nemen van besluiten. De beslissingen die de lokale actoren nemen leiden zonder centrale interventies tot een optimale situatie. Deze twee perspectieven zijn voor besluitvorming niet goed gebleken. De centrale overheid noch de lokale actoren kunnen de besluitvorming naar hun hand zetten. Beleid komt niet tot stand door dwang of via het marktmechanisme, maar door interactie tussen diverse partijen.

Het derde perspectief is de pluricentrische benadering. Het beleidsstelsel bestaat uit centrale eenheden en lokale eenheden. Ze staan in afhankelijke relaties tot elkaar en hebben beide geen alleen-beslissingsrecht. Het algemeen belang of het eigen belang, maar het gemeenschappelijke belang is belangrijk (Teisman, 1995).

### **Unicentrisch en Multicentrisch perspectief**

Unicentrisch en Multicentrisch staan recht tegen over elkaar. Het ene perspectief gaan over een meer technisch rationele benadering, terwijl de multicentrische benadering communicatief rationeel is. Hierdoor staan er een aantal factoren tegenover elkaar. Centraal tegenover decentraal, generiek tegenover specifiek en kwantitatief tegenover kwalitatief. De besluiten die op centraal niveau genomen worden zijn generiek, er wordt één besluit genomen en daar moet aan worden gehouden. Dit zorgt ervoor dat complexe vraagstukken moeilijker zijn op te lossen dan eenvoudige vraagstukken. Door decentralisatie zijn er meer lokale eenheden betrokken en is er meer overleg. Complexe vraagstukken zijn hierdoor beter op te lossen door een meer specifieke aanpak, ook wel maatwerk genoemd (De Roo,

2007). De opsomming van verschillende beslissingen leidt ook tot maatschappelijke verandering (Teisman,1995).

Het Top-down systeem heeft wel een aantal voordelen, het besluit wordt bijvoorbeeld eerder genomen. Het kost minder tijd om tot uitvoering te komen. Ook zorgt het voor zekerheid. Decentralisatie heeft ook een aantal voordelen, zoals flexibiliteit, meer marktwerking is mogelijk en het besluit kan eenvoudig worden aangepast op de situatie (De Roo, 2004).

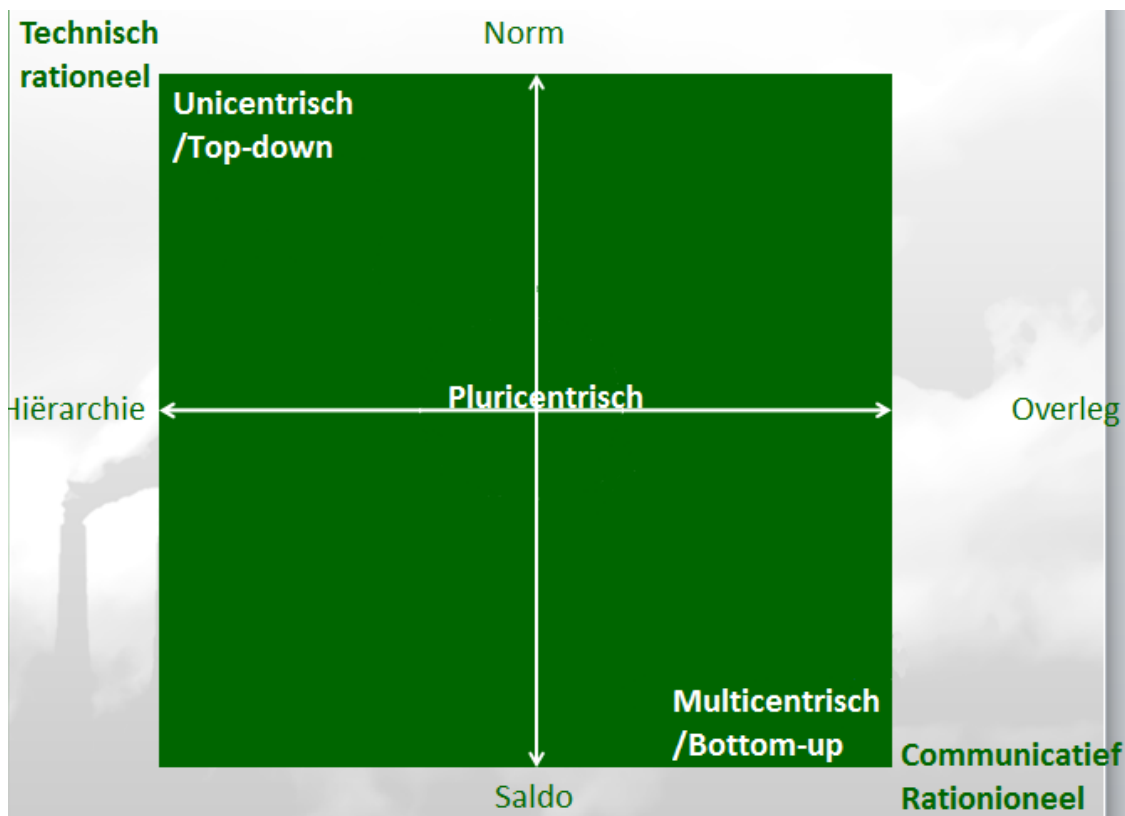
Om iets te bereiken moeten actoren middelen inzetten. Er zijn verschillende middelen om tot een besluit te komen. Bij het unicentrisch perspectief gaat de aandacht vooral uit naar de regelgeving, planvorming en coördinatie. Regels scheppen een kader voor rechtsgelijkheid en rechtszekerheid. Het plan zorgt voor realiseerbare stappen om tot een oplossing te komen. Coördinatie is de begeleiding van het planproces. Bij het multicentrisch perspectief hebben de middelen een gemeenschappelijk kenmerk. Het gaat niet zozeer om de middelen zelf, maar om het proces. De middelen worden gebruikt om het proces van besluitvorming te faciliteren (Teisman, 1995). De pluricentrische benadering is een tussenweg tussen de uni- en multicentrische benadering. In de volgende paragraaf wordt deze benadering uitgelegd.

### **Pluricentrisch perspectief**

Bij de pluricentrische benadering is er geen sprake van één besluitvormingseenheid, één besluitvormingsproces of één besluit. De benadering gaat niet om een reeks van beslissingen gemaakt door één handelingseenheid, de reeks beslissingen worden door verschillende partijen gemaakt. De interactie tussen verschillende actoren zorgt voor de kern van de pluricentrische benadering (Teisman, 1995). Interactie van actoren botst vooral op het punt van de uitvoering. Ruimte, geld en uitvoeringsvermogen zijn schaars waardoor dit voor problemen kan zorgen. De 'dilemma's' die in de beleidsstukken waren omzeild komen in de uitvoering aan het licht. Door de plannen van diverse partijen te koppelen ontstaan er heroverwegingen, aanpassingen en vernieuwingen (Teisman,1995). De interactie tussen actoren kan ook worden verwoord als de wederzijdse afhankelijkheid van actoren. Verschillende partijen hebben een gezamenlijk netwerk dat tot een gemeenschappelijke besluitvorming moet leiden (Teisman, 1995).

Deze drie perspectieven zijn ook in één figuur te vatten (figuur 2). Het figuur is linksboven technisch rationeel en rechtsonder zit communicatief rationeel. Linksboven is hiërarchisch en generiek. Rechtsonder is specifiek en met veel overleg (De Roo, 2004). Het pluricentrisch perspectief zit niet in beide hoeken, maar bevindt zich in het midden. Het gaat bij de pluricentrische benadering wel om een specifiek vraagstuk dat in verschillende reeksen door actoren worden genomen, maar daarnaast heeft het ook autoriteit en geld nodig en zijn informatie, politieke steun en legitimiteit onmisbaar (Teisman,1995).

## Drie Perspectieven op besluitvormingsprocessen



Figuur 2: Drie perspectieven op besluitvormingsprocessen (Zuidema, 2013).

### Checklist

Aan de hand van de theorieën die in de voorgaande alinea's zijn besproken, wordt er een checklist gegenereerd. De checklist is in het onderzoek gebruikt voor een analyse op het besluitvormingsproces van de Rail Baltica en twee soortgelijke projecten. De checklist zorgt ervoor dat er een goed overzicht gegeven kan worden van de besluitvorming en de actoren die meespelen in deze besluitvorming. Hierdoor wordt er een advies gecreëerd voor soortgelijke infrastructurele projecten op het gebied van besluitvorming. Er is gekeken naar actoren die meespelen en de besluiten die genomen worden door deze actoren. Er is ook gekeken welke besluiten tot uitvoering zijn gebracht. Dit is weer teruggekoppeld aan de theorie, in welk perspectief wordt de Rail Baltica geplaatst en welk model is er van toepassing.

1. De actoren. Het eerste waar gekeken naar wordt zijn de actoren die meespelen in het besluitvormingsproces. Het aantal actoren kan wat zeggen over de complexiteit van het proces.
2. Genomen besluiten. Welke besluiten zijn er genomen. Beslissingen kunnen verschillend van aard zijn. Het kan gaan om maatschappelijke, politieke en de beleidsstroom (Teisman,1995). Er wordt voornamelijk gekeken naar de reeks van besluiten.

3. Uitvoering. Welke besluiten zijn tot uitvoering gebracht. Welke besluiten zijn daadwerkelijk al uitgevoerd. Hoe zijn deze besluiten uitgevoerd in het licht van de genomen besluiten. Zijn er soortgelijke besluiten die niet tot uitvoering zijn gekomen, wat vertraging in het project veroorzaakt.

## Hoofdstuk 3: De Rail Baltica

In dit hoofdstuk is er een analyse gemaakt over het besluitvormings- en uitvoeringsproces van de Rail Baltica. Het hoofdstuk zal beginnen met een inleiding die de totstandkoming van het project weergeeft. Vervolgens is er aan de hand van de checklist, die in het vorige hoofdstuk weergegeven is, een analyse gegeven over de verschillende actoren die meespelen in het proces. De verschillende besluiten die genomen zijn, zijn geanalyseerd. De besluiten die daadwerkelijk tot uitvoering zijn gekomen en de besluiten die hieraan vooraf zijn gegaan, zijn geanalyseerd.

### Totstandkoming

De gedachten over een railverbinding van noord naar zuid in de Baltische staten kwam tot stand na de onafhankelijkheid in 1991 van Rusland. De noord-zuid verbinding is zeer slecht, dit komt voornamelijk doordat er verschillende spoorbreedtes zijn tussen de Baltische staten en de rest van de Europese Unie (EU). Het idee van de Rail Baltica kwam voor het eerst in 1994 voor in het document “Vision and Strategies around the Baltic Sea 2010” als een belangrijke ruimtelijke ontwikkeling in de Baltische zee regio ( AECOM, 2011). Tot de toetreding van de drie Baltische staten tot de EU in 2004 was de wil om een rail verbinding te hebben niet hoog. Pas na de toetreding werd er een volledige consensus bereikt om de drie Baltische staten te integreren in het Europese Rail systeem (AECOM, 2011). In oktober 2001 heeft de Europese Commissie de Trans-European Transport Networks (TENT-T) richtlijnen opgericht. En in april 2004 kwamen ze met de officiële richtlijnen voor de ontwikkeling van de TENT-T. waarbij de Rail Baltica, van Warschau – Kaunas – Riga – Tallinn, project No. 27 is (AECOM, 2011).

### Actoren

Om tot een goede analyse te komen is er eerst gekeken naar de actoren die meespelen in de Rail Baltica. De hoeveelheid actoren die meespelen in een bepaald project kan wat zeggen over de complexiteit van het project. In het theoretisch kader werd gezegd dat actoren groepen of individuen zijn die de organisatie significant kunnen beïnvloeden of significant beïnvloed worden door de organisatie, zowel te vinden binnen als buiten de organisatie(Harrison, 1996). De actoren die zijn betrokken bij de Rail Baltica (Saranen, 2011):

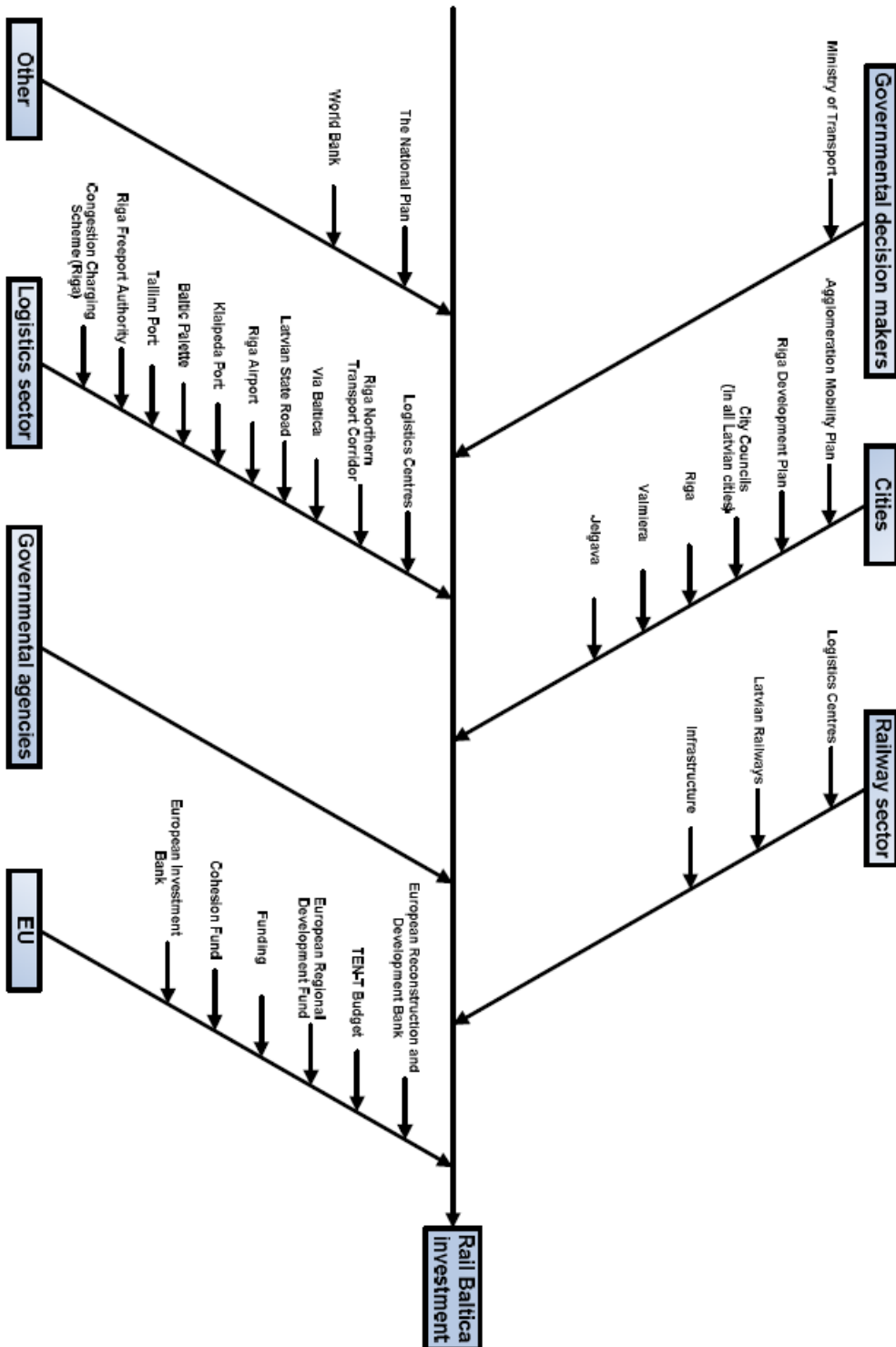
1. Landen
  - a. Duitsland
  - b. Polen
  - c. Litouwen
  - d. Letland
  - e. Estland
  - f. Finland
2. Eu
3. Grootste steden van elk land die langs de Rail Baltica komen te liggen.
4. Spoorwegsector
5. Logistieke sector

## 6. overige

De besluitvorming is in elk land centraal geregeld via de landelijke overheid. Het verschilt per land welke afdeling of ministerie hierbij betrokken is. In Letland is bijvoorbeeld alleen het ministerie van transport betrokken bij de besluitvorming. Maar in Estland hebben de staatsoverheid, de minister-president en het ministerie van economische zaken allemaal invloed op de besluitvorming (Saranen, 2011). De EU heeft nagenoeg geen rol meer in het project op het financieren na. . De steden hebben niet veel te zeggen in de besluitvorming, ze geven advies en ondersteunen de staat. Hierbij hebben de hoofdsteden de meeste invloed. De spoorwegsector houdt zich bezig met de infrastructuur(Laisi, 2011). In de Baltische staten is de rail infrastructuur het best in Letland. In Litouwen en Estland zijn de verbindingen aan het verbeteren (Saranen, 2011). De logistieke sector houdt zich bezig met de passagiers stromen en vracht stromen. In Estland ligt het accent vooral op passagiers vervoer, terwijl in Litouwen de nadruk vooral op het vrachtvervoer ligt. In Letland ligt de focus niet op een van beide, maar is het de bedoeling dat beide goed ontwikkeld worden (Saranen, 2011).

Er zijn ook nog een aantal actoren zoals andere overheidsorganisaties. Estland heeft bijvoorbeeld een unie voor lokale overheden. Niet elk land heeft dit. Ook spelen universiteiten een rol, grootgrondbezitters, andere projecten, World Bank etc. AECOM speelt een belangrijke rol, dit bedrijf heeft een haalbaarheidsstudie gedaan naar de Rail Baltica. Alle actoren worden per land weergegeven in bijlage 1. in Figuur 4 zijn de actoren van Letland weergegeven ter illustratie.

## Actoren Letland van de Rail Baltica



Figuur 4: Actoren Letland van de Rail Baltica (Laisi, 2011).



## Besluiten en uitvoering

Voor een duidelijke analyse zijn niet alle beslissingen meegenomen. Er wordt niet zozeer gekeken naar alle verschillende besluiten, maar naar de reeks van besluiten. Er is ook gekeken naar vervolgbesluiten op gerelateerde eerdere besluiten. En welke besluiten al tot uitvoering zijn gebracht. De besluitvorming is, zoals in het vorige stuk over de actoren al naar voren kwam, centraal geregeld. In elk land worden de besluiten dus door de staat gedaan.

Het eerste echte besluit was het opzetten van het project. In april 2004 kwam de EU met de officiële richtlijnen voor de ontwikkeling van de TENT-T, waarbij de Rail Baltica, van Warschau – Kaunas – Riga – Tallinn, project No. 27 is. De implementatie van het project zou als volgt moeten verlopen: In 2010 Warschau – Kaunas, in 2014 Kaunas – Riga en in 2016 Riga - Tallinn (AECOM, 2011). Er is in 2005 begonnen met een pre-haalbaarheidsstudie met als doel de meest gunstige route uit te zoeken in termen van ruimtelijke ordening en regionale ontwikkeling en het verhogen van het bewustzijn van de relevante actoren. De studie is gedaan door het bedrijf COWI. De planning was om de studie in december 2006 af te ronden. Deze datum is niet gehaald. Pas in januari 2008 was het rapport af. Ook werd er een technische pre-haalbaarheidsstudie gedaan die ook in 2005 startte en in 2007 af was (AECOM, 2011).

In het begin van 2010 is een openbare aanbesteding gewonnen door AECOM, die een haalbaarheidsstudie heeft gedaan die tien maanden zou duren. In maart 2011 was de studie klaar. Eén van de beslissingen die werd aanbevolen in het rapport was het oprichten van een 'programme steering group' (PSG). Deze wordt vertegenwoordigd door alle Landen die meedoen, belangrijke sleutel stakeholders en een vertegenwoordiger van de EU. De PSG heeft een overkoepelende strategische controle over het project. Een andere soortgelijke groep is de 'intergrated programme organisation' (IPO) die alle technische aspecten van het project op zich neemt (AECOM, 2011). Deze twee groepen gaan voornamelijk tijdens de bouw bezig.

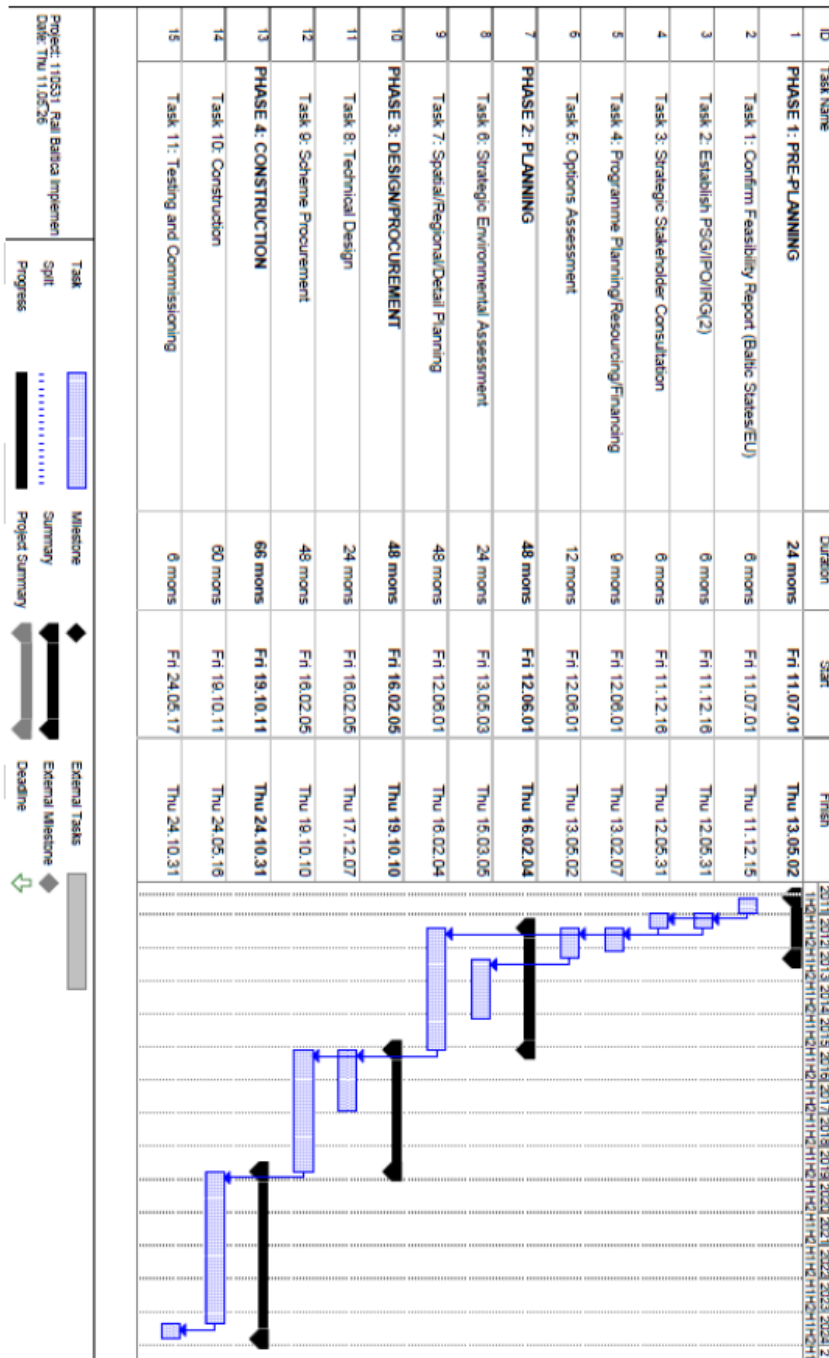
Er is nog een andere overkoepelende groep opgericht om de besluitvorming van de verschillende Baltische staten samen te voegen. In de 'Rail Baltica Task Force' zijn ook alle landen vertegenwoordigd en de EU heeft ook een afgevaardigde. De Task Force moet er voor zorgen dat de besluitvorming van de verschillende landen op elkaar aansluiten. De ministeries van de drie landen maken nog wel hun eigen besluiten. Polen en Finland zullen zich ook aansluiten in deze Task Force.

Een ander belangrijk besluit was het tekenen van een samenwerkingsverband. Deze is getekend op 11 april 2013 voor de verdere coöperatie van het Rail Baltica project. Deze 'Joint Venture' moet getekend worden van de EU anders krijgt het project niet de financiële steun van de EU (Krastins, 2013b). In Letland heeft een openbare aanbesteding plaats gevonden in mei 2013. Bedrijven konden zich inschrijven om een studie uit te voeren naar het traject dat in Letland gaat lopen, een milieu effect rapportage en een economische

studie naar de kosten en baten. Vervolgens is de deadline voor het opleveren van het definitieve rapport eind december 2015 (Krastins, 2013a).

Aan de hand van meerdere aanbestedingen zullen de ruimtelijke planning en het technische design worden gemaakt (Krastins, 2013b). In het figuur 5 uit het rapport van AECOM, is te zien hoe het verloop van het project is. De voorlopige implementatie van het gehele project wordt in 2024 verwacht volgens het AECOM rapport.

### Rail Baltica Implementatie programma



Figuur 5: Rail Baltica Implementatie programma (AECOM, 2011).

## Hoofdstuk 4: Rail Baltica, de Betuweroute en de HSL-zuid

In dit hoofdstuk wordt er een analyse gedaan op twee grote railinfrastructuurprojecten.. Hiermee is er gekeken naar hoe de Rail Baltica zich verhoudt tegenover de Betuweroute en de HSL-zuid. Er is een analyse gedaan over de verschillende actoren en de genomen besluiten van beide projecten. Hierbij gaat het voornamelijk over de rol van de overheid. De overheid heeft een sturende rol en een controlerende rol

### Actoren

Zoals in het theoretisch kader aan bod kwam zijn actoren afhankelijk van elkaar. Ze bevinden zich in een netwerk dat altijd verschillend is doordat actoren nooit hetzelfde reageren op elkaar (Teisman, 1995). De overheid speelt in beide projecten een dominante rol. De overheid kan weer worden onderverdeeld in verschillende actoren. De regering, de beide kamers der Staten-Generaal, provincies, gemeente, de Algemene Rekenkamer en de planbureaus nemen deel aan het netwerk en hebben hun eigen positie daarin (Commissie Duivesteijn, 2004a). Bij beide projecten speelde de Nederlandse Spoorwegen(NS) een rol. De decentrale overheden en maatschappelijke organisaties speelden ook een belangrijke rol in het besluitvormingsproces van de Betuweroute.

### De Betuweroute

Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W) had de regie in handen. Het ministerie had duidelijk moeite met zijn dubbelrol: de rol van projectpromotor en die van procesbewaker. De rol van projectpromotor had duidelijk de overhand. Dit werd duidelijk door de agendering van de Betuweroute. Het structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV 2) was al binnen twee jaar klaar. Het parlement stemde in met het schema, waarna het kabinet de regie van de uitwerking van het project overliet aan de NS. De NS was er zo op gericht dat de Betuweroute er snel zou komen, dat er weinig rekening gehouden werd met de omwonenden en de decentrale overheden. Hierdoor was er een grote maatschappelijke weerstand tegen het project ontwikkeld. Het Ministerie van V&W greep aanvankelijk niet in. Pas na een aanhoudende weerstand greep de Minister van V&W in om de regie weer in handen te krijgen. De politieke en ambtelijke regievoering was niet van plan veel te gaan discussiëren met decentrale overheden en maatschappelijke organisaties (Commissie Duivesteijn, 2004b). Wat zeer tegenstrijdig is met hetgeen dat in het theoretisch kader naar voren is gekomen over het pluricentrisch perspectief van Teisman. De interactie tussen actoren is van belang om tot een goed besluitvorming- en uitvoeringsproces te komen (Teisman, 1995).

### De HSL-zuid

Ook hier was de regie in handen van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W). De beleidsdiscussie over de aansluiting van Nederland op het Europese HSL-netwerk ging eerder over de vraag hoe dit moest gaan gebeuren, terwijl de 'waarom vraag' nog amper gesteld was. Er werd al snel besloten dat de HSL-zuid op een hoog ambitie niveau moest gaan liggen.

Terwijl deze besluiten minder werden gericht op de Europese verplichtingen of rendements- of kostenafwegingen. De Tweede Kamer, maar ook decentrale overheden en de samenleving, boden op dit punt geen merkbaar tegenspel. Door dit hoge ambitie niveau en lage weerstand tegen het project werd de wezenlijke basis van het project nooit ter discussie gesteld. Ook dit keer was er niet een goede samenwerking met de NS. De internationale onderhandelingen werden gedaan door de NS en de minister van V&W stond hier te ver van af. Hierdoor zijn er afspraken gemaakt, die financieel niet goed uitpakten voor de Nederlandse overheid. Bij de uitvoering van het project is gekozen voor een privatiseringsmodel dat gebaseerd was op innovatieve contractvormen. Dit model was achteraf te ambitieus. Het zorgde voor meer complexe opgaven, waarvan de risico's voor de projectbeheersing ernstig zijn onderschat.

### **Schematische vergelijking van de drie onderzochte projecten**

Aan de hand van de checklist is er een tabel gemaakt over de drie onderzochte projecten (tabel 1). Bij de actoren gaat het er om of er veel, weinig of gemiddelde interactie tussen actoren plaats vindt of heeft gevonden. Bij de besluiten draait het om wie deze besluiten voornamelijk neemt en of er veel, weinig of gemiddeld overleg plaatst heeft gevonden. Bij de uitvoering gaat het om of er veel, weinig of gemiddeld vertragingen voorkomen tijdens het project.

	Actoren	Besluiten	Uitvoering
Rail Baltica	Gemiddelde interactie	Overheden van de verschillende landen, gemiddeld overleg	Weinig vertraging
Betuwelijn	Weinig interactie	V&W, weinig overleg	Veel vertraging
HSL-zuid	Weinig interactie	V&W, weinig overleg	Veel vertraging

Tabel 1: schematische vergelijking van de drie onderzochte projecten

## Hoofdstuk 5: Verbeteringsmogelijkheden

Om een beeld te krijgen van de verbeteringsmogelijkheden van de besluitvormings- en uitvoeringsprocessen zijn er vier interviews gehouden. Het eerste interview is gedaan met Juris Krastins. Krastins werkt als Senior Officer bij het Railway Department van het Ministry of Transport of the Republic of Latvia. Krastins is net afgestudeerd. Zijn bachelor en zijn master thesis gingen over de Rail Baltica. Tijdens het tweede interview is Jolants Austrups geïnterviewd. Austrups werkt als Senior Projectmanager bij het City Development Department of Riga City Council. Tot 2010 heeft Austrups aan het Rail Baltica project gewerkt bij het Ministerie van Transport. Tijdens het derde interview is Andis Kublacovs geïnterviewd. Kublacovs is Project director bij Linstow Center Management. Hij is tevens voorzitter van Latvia Association of Spatial Planners. Het vierde interview was een vervolg interview met Juris Krastins.

### Juris Krastins

Wat voornamelijk in het verhaal van meneer Krastins naar voren komt is de verbetering van de verschillende samenwerkende landen. Deze verliep volgens Krastins eerst goed. De Joint Declaration was getekend om daarna over te gaan tot een Joint venture voor het gehele project. Alleen Litouwen is na het tekenen alsnog van mening veranderd, waardoor er nog geen gehele samenwerking kan komen. Litouwen Kiest in plaats van een Joint Venture een 'European economic interest grouping' (EEIG). Litouwen geeft als argument voor deze keuze dat de EEIG goedkoper en makkelijker uit te voeren is. Krastins is van mening dat de joint venture cruciaal is en de de Rail Baltica een te complex project is voor een EEIG. Ook vindt hij dat Litouwen te laat van mening is veranderd. Om de besluitvorming te verbeteren zal er volgens Krastins op korte termijn goed moeten worden overlegd met Litouwen, zodat het project weer verder kan.

In begin mei was er een openbare aanbesteding waar bedrijven zich konden inschrijven om een studie uit te voeren naar het traject dat in Letland gaat lopen, een milieu effect rapportage (m.e.r.) en een economische studie naar kosten en baten. Volgens Krastins wordt er nog goed aan de planning gehouden zoals gegeven in de AECOM studie van 2011. Alleen de m.e.r. heeft wat vertragingen.

### Jolants Austrups

Het traject waar nu van uit wordt gegaan, zoals beschreven in de AECOM studie van 2011, is volgens Austrups niet voordelig voor Riga/Letland. De belangrijkste economische punten van Riga zijn de luchthaven, de haven en het centraal station. Deze worden alle drie niet direct aangedaan door de Rail Baltica. Austrups is van mening dat in de volgende studie er een beter traject moet komen. Net zoals Krastins zegt ook Austrups dat de samenwerking tussen de Baltische staten niet vlekkeloos verloopt. Elk van de drie landen is nu (of in de nabije toekomst) bezig met een nieuwe haalbaarheidsstudie om een zo optimaal mogelijk traject binnen het land vast te stellen. Meneer Austrups vindt het lastig om te zeggen of hier een

goede overeenkomst over één traject uit voort zal komen. De reden dat het een moeilijke opgave gaat worden om de drie belangrijkste economische punten in Riga direct te laten verbinden met de Rail Baltica is mede door een ander groot project in de stad. Er is in bestemmingsplannen al veel grond gereserveerd voor de 'Northern Transport Corridor', een ringweg om Riga.

### **Andis Kublacovs**

Volgens meneer Kublacovs is het planningsproces niet goed verlopen. Wettelijk zijn er bepaalde zaken niet vastgelegd die dat wel al hadden moeten zijn. Ook zijn de lokale overheden, gemeenten en dergelijke niet voldoende betrokken bij het project. Voornamelijk ingenieurs van het Ministerie van Transport hebben invloed op het project. Ook is Kublacovs van mening dat planologische aspecten niet genoeg zijn belicht en dat het Ministerie hier te weinig kennis van heeft.

De belangrijkste stap die gezet is tot realisatie van de Rail Baltica is volgens Kublacovs de openbare aanbesteding die in begin mei gehouden is. Kublacovs twijfelt wel over de financiering van het project. De investeringskosten zullen er hoogstwaarschijnlijk niet uit gehaald kunnen worden, zegt Kublacovs.

Kublacovs is ook van mening dat de rol van de EU en de rol van Finland belangrijk zijn. Aangezien de EU een groot gedeelte financiert. Voor Finland zal de Rail Baltica een aanzienlijke reistijdsverkortening voor transport van goederen opleveren, met name in de winter als veel havens in Finland zijn dichtgevroren.

## Hoofdstuk 6: Conclusie

In dit hoofdstuk zijn de conclusies gebaseerd op de analyses van de Rail Baltica en de twee andere railinfrastructuurprojecten. Aan de hand van de checklist is het besluitvorming- en uitvoeringsproces geschetst van de drie projecten. Deze drie projecten vormen een basis van het advies wat uit de conclusie naar voren komt.

Zoals uit de analyse over het besluitvormings- en uitvoeringsproces van de Rail Baltica (hoofdstuk 3), bevindt het project zich nog in de beginfase. Er vinden allerlei haalbaarheidsstudies plaats en er worden aanbestedingen gedaan. Wat opvalt, is dat de samenwerking tussen de verschillende internationale actoren goed georganiseerd wordt. Op landelijk niveau is het duidelijk wie de touwtjes in handen heeft. Volgens Kublacovs is het nadelig voor het planningsproces dat het Ministerie van Transport zoveel macht heeft in Letland. Op internationaal niveau zijn verschillende groepen opgericht, waarin alle betrokken landen betrokken zijn, hierdoor ontstaat er interactie tussen de actoren.

Deze interactie komt ook naar voren in het theoretisch kader waar het pluricentrisch perspectief van Teisman wordt besproken. Bij de pluricentrische benadering is er geen sprake van één besluitvormingseenheid, één besluitvormingsproces of één besluit. De benadering gaat niet om een reeks van beslissingen gemaakt door één handelingseenheid, de reeks beslissingen worden door verschillende partijen gemaakt. De interactie tussen verschillende actoren zorgt voor de kern van de pluricentrische benadering (Teisman, 1995). Deze interactie tussen actoren is heel belangrijk voor een goed verloop in het besluitvormingsproces. Dat kan ook geconcludeerd worden aan de hand van het voorbeeld over de Betuweroute. Bij de Betuweroute was de interactie tussen actoren niet goed. Doordat de regie voerende actoren niet of nauwelijks communiceerden met de decentrale overheden en de maatschappij ontstond er een grote weerstand tegen het project (zie tabel 1). De interactie was dus niet optimaal. Dit was één van de voornaamste redenen dat de Betuweroute grote vertraging opliep en het project veel duurder uitpakkende dan verwacht.

### Advies

Zorg voor een goede interactie van de verschillende actoren. De Rail Baltica heeft ons geleerd dat het opzetten van groepen die zorgen voor interactie zeker goed is. De uitvoering daarvan is wel cruciaal. Bij de Rail Baltica nemen de afzonderlijke landen nog steeds de besluiten. Het advies dat mee gegeven kan worden aan toekomstige projecten is om de besluiten meer door te voeren naar deze groepen. De afgevaardigde ministeries komen eerst met een aantal goede voorstellen zodat er in de overkoepelende groep een gedegen besluit kan worden genomen.

Het tweede advies dat mee genomen kan worden gaat over de actoren die in een overkoepelende groep zitten. De structuur van de groep zou niet alleen moeten bestaan uit een aantal afgevaardigden van de ministeries van elk land. Er zouden ook meer personen van lokale overheden moeten deelnemen aan een degelijke groep.

## **Terugkoppeling naar Theorie**

De interactie tussen actoren, wat de kern van de pluricentrische benadering van Teisman inhoudt, is de voornaamste expliciete terugkoppeling vanuit de theorie. Bij de pluricentrische benadering is er geen sprake van één besluitvormingseenheid, één besluitvormingsproces of één besluit. Bij de Rail Baltica is dit ook niet het geval. Per land worden er beslissingen gemaakt, wat later op elkaar moet worden afgestemd. Door de verschillende overkoepelende groepen wordt er interactie gezocht om tot goede besluiten te komen.

De interviews ondersteunen de theorie. In alle interviews in naar voren gekomen dat de samenwerking tussen de verschillende landen, die een rol spelen in de besluitvorming, niet soepel verloopt. Hier komt het aspect interactie tussen actoren weer terug. De drie baltische Staten doen hun eigen haalbaarheidsstudies en volgens Austrups is het lastig om te zeggen of hier een goede overeenkomst over één traject uit voort zal komen.

## **Discussie**

Het analyseren van besluitvormingsprocessen is complex. De processen die plaats vinden zijn zeer complex bij grote infrastructuur projecten. Dit kan ervoor zorgen dat een bachelor scriptie niet alomvattend is voor een dergelijk onderwerp. Hierdoor zullen waarschijnlijk dingen missen die achteraf belangrijker zijn dan gedacht of andersom.

## **Reflectie op eigen onderzoeksproces**

Doordat besluitvormingsprocessen geen concreet onderwerp is, is het lastig om deskundigen te vinden die hier iets over kunnen vertellen. De interviews die gedaan zijn, zijn daardoor oppervlakkig gebleven. Het is lastig hierdoor om goede informatie uit de interviews te halen.

De checklist die gemaakt is kan beter. Maar doordat het project, de Rail Baltica, in een vroeg stadium is, is het lastig om het te vergelijken met projecten die al gedaan zijn. Hierdoor is het ook lastig om een checklist te maken die voor alle drie de projecten goed is.



## Literatuur

AECOM (2011), *Rail Baltica Final Report Executive Summary*, Saxon House, 27 Duke Street, Chelmsford, Essex, CM1 1HT, pag 2

AECOM (2011), *Rail Baltica Final Report*, Saxon House, 27 Duke Street, Chelmsford, Essex, CM1 1HT

Brugha, R. Varvasovszky, Z. (2000), *Stakeholder Analysis: a Review*, Health policy and planning, volume 15, issue3, pag 239-246

Butcher L. (2012), *Trans-European Transport Networks (TEN-T)*, Library House of Commons, Pag 8-10

Commissie Duivesteijn (2004a), *onderzoek naar infrastructuurprojecten; hoofdrapport*, 's-Gravenhage Sdu Uitgevers, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 283, nrs. 5-6

Commissie Duivesteijn (2004b), *Onderzoek naar infrastructuurprojecten; Reconstructie Betuweroute: De besluitvorming uitvergroot*, 's-Gravenhage Sdu uitgevers, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 283, nr. 7

Commissie Duivesteijn (2004c), *Onderzoek naar infrastructuurprojecten; Reconstructie HSL-zuid: De besluitvorming uitvergroot*, 's-Gravenhage Sdu uitgevers, Tweede kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 283, nr. 8

Davenport, T. (1993), *process innovation: Reengineering work through information thechnology*, By Ernst & Young, pag 5-9

European Commission (2008), *Trans-European Transport Networks: Implementation of the priority Projects Progress Report*, pag 48-50

Harrison, J.S. St. John, C.H. (1996), *Managing and Partnering with External Stakeholders*, Academy of Management Executive, volume 10, issue 2, pag 46-60

Heilingers, R. (2009) *SWOT analyse stakeholders project kleinschalig wonen*, Univeriteit Twente, pag 10- 14

Hetebrij, M. (2010), *Een goed besluit is het halve werk*, Koninklijke van Gorcum BV, pag 4-20

Laisi, M. Henttu, V. Hilmola, O. (2011) *Enhancing Accesibility of Rail Baltica Influence Area: Standpoints of public Sector*, Lappeenranta University of Technology Faculty of Technology management

Kovács, G. Spens, K. M. (2006), *Transport infrastructure in the Baltic States post-EU succession*, Journal of Transport Geography 14, 426-436

Roo, G. de (2004), *Toekomst van het milieubeleid; Over de regels en het spel van Decentralisatie een bestuurskundige beschouwing*, Koninklijke Van Gorcum, Assen.

Roo, G. de (2007), *Planning per se, planning per saldo; Over conflicten, complexiteit en besluitvorming in de milieuplanning*, Sdu Uitgevers Den Haag, 4e druk

Saranen, J. Hilmola, o. Laisi, M. (2011) *Public Sector Actors' Views on Rail Baltica*, Lappeenranta University of Technology

Scacchi, W. (2001) *Process Models in Software Engineering*, Encyclopedia of software engineering

Short, J. Kopp, A. (2005), *Transport infrastructure: investment and planning. Policy and research aspects*, Transport Policy 12, 360-367

Teisman, G.R. (1995), *Complexe besluitvorming; een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*, VUGA uitgeverij B.V., 's- Gravenhage

Teisman, G.R. (2000), *Models for research into decision-making processes: on Prases, Streams and Decision-making rounds*, Blachwell Publishers Ltd. 2000 Oxford, Vol 78 No. 4

Van der Waard, E. (2007), *The softwarefactory; proces, professional en performance*, universiteit van Amsterdam, pag 6-7

Zuidema, C. (2013), *Decentralisatie en deregulering*, Planning en Milieu college 7, Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen Rijksuniversiteit Groningen

#### *Interviews*

Austrups, J. (2013), geïnterviewd op 07-05-2013, Senior projectmanager. City Development Department of Riga City Council.

Krastins, J. (2013a), geïnterviewd op 4-05-2013, Senior Officer of Railway Department of the Ministry of Transport of the Republic of Latvia.

Krastins J. (2013b), geïnterviewd op 18-06-2012, Senior Officer of Railway Department of the Ministry of Transport of the Republic of Latvia.

Kublacovs, A. (2013), geïnterviewd op 09-05-2013, Project director bij Linstow Center Management. Voorzitter Latvia Association of Spatial Planners. Project manager bij Aperta Ltd

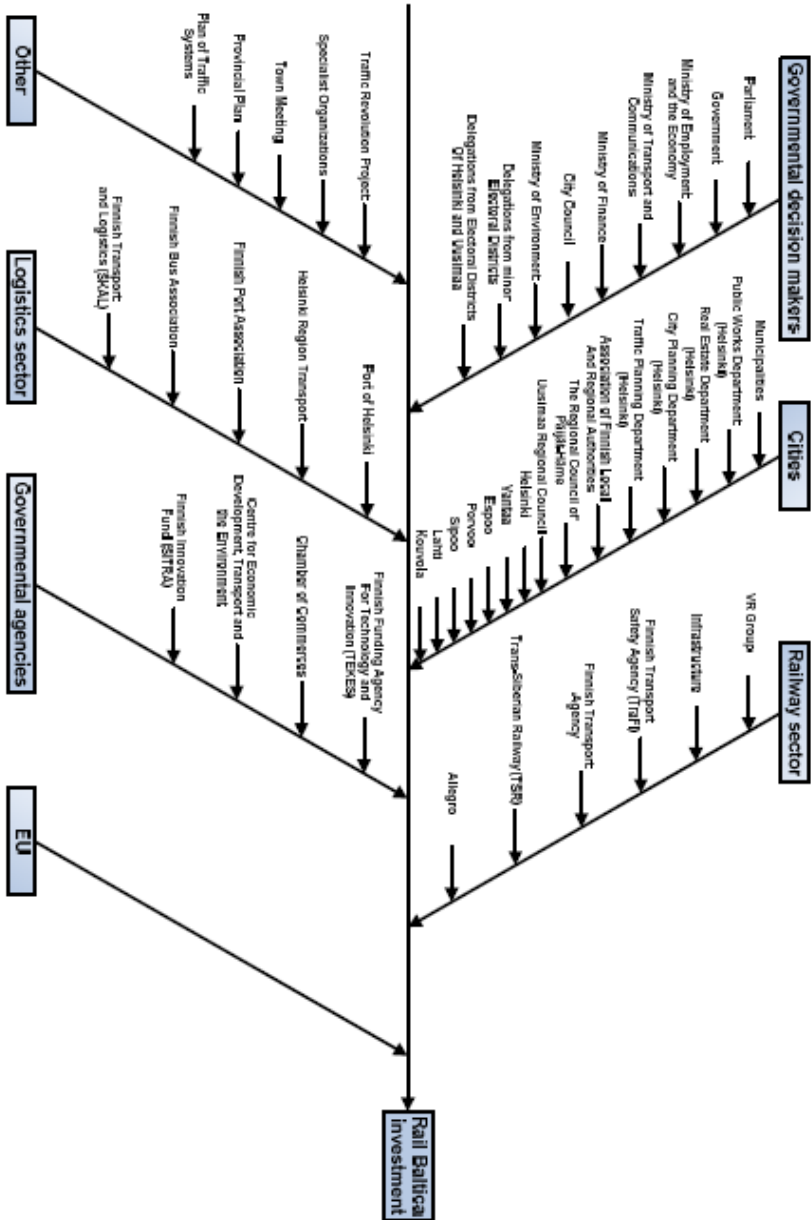
## **Bijlages**

In bijlage 1 zijn afbeeldingen te zien die alle actoren weergeven per land van de Rail Baltica. Deze Horen bij hoofdstuk 2. Alle afbeeldingen van de actoren komen uit het rapport *Public Sector Actors' Views on Rail Baltica* (Saranen, J. et al 2011). Verder zijn de samenvattingen van alle gehouden interviews te vinden in bijlage 2.

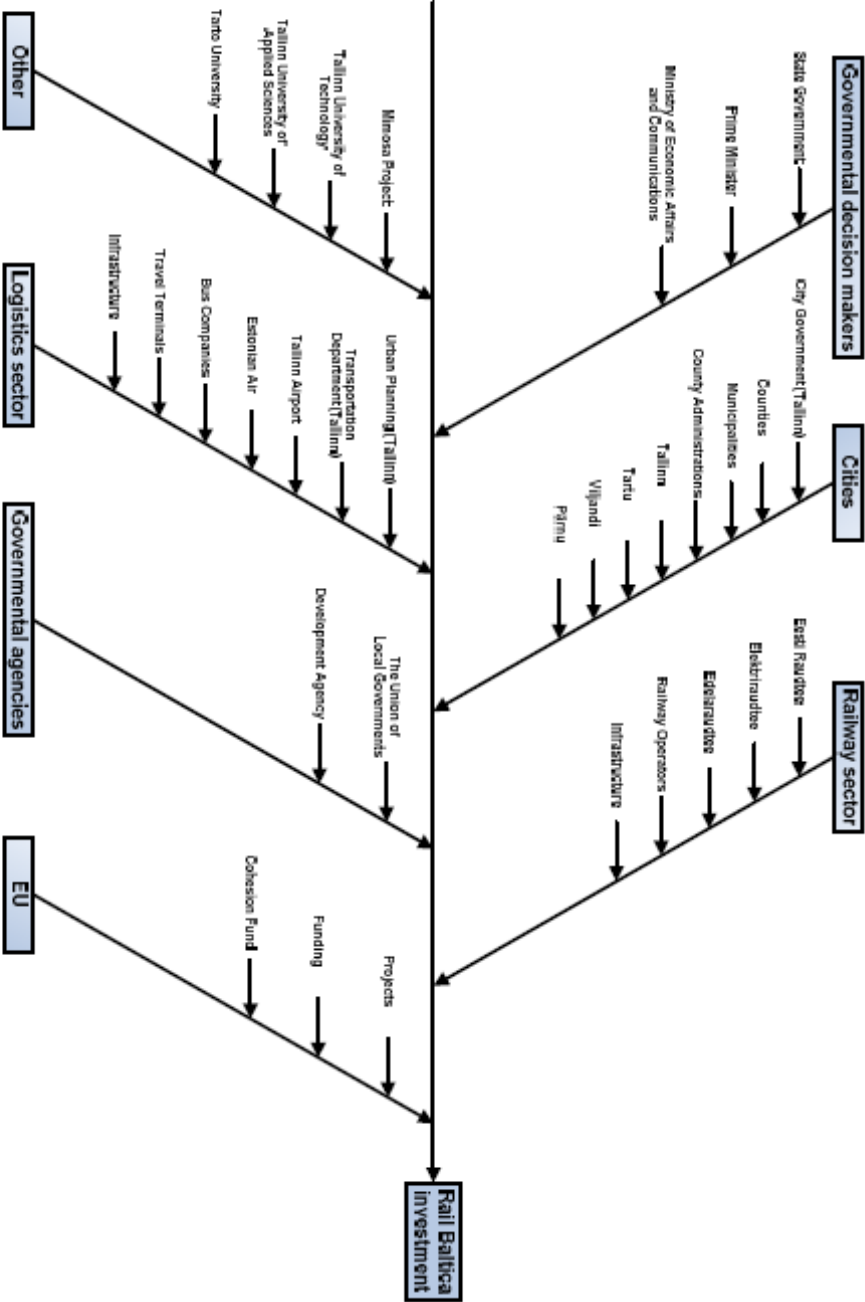
# Bijlage 1: Actoren

Actoren Finland – ,Public Sector Actors' Views on Rail Baltica (Saranen, 2011)

APPENDIX 2: TYPOLOGY OF TRANSPORT STAKEHOLDERS IN FINLAND

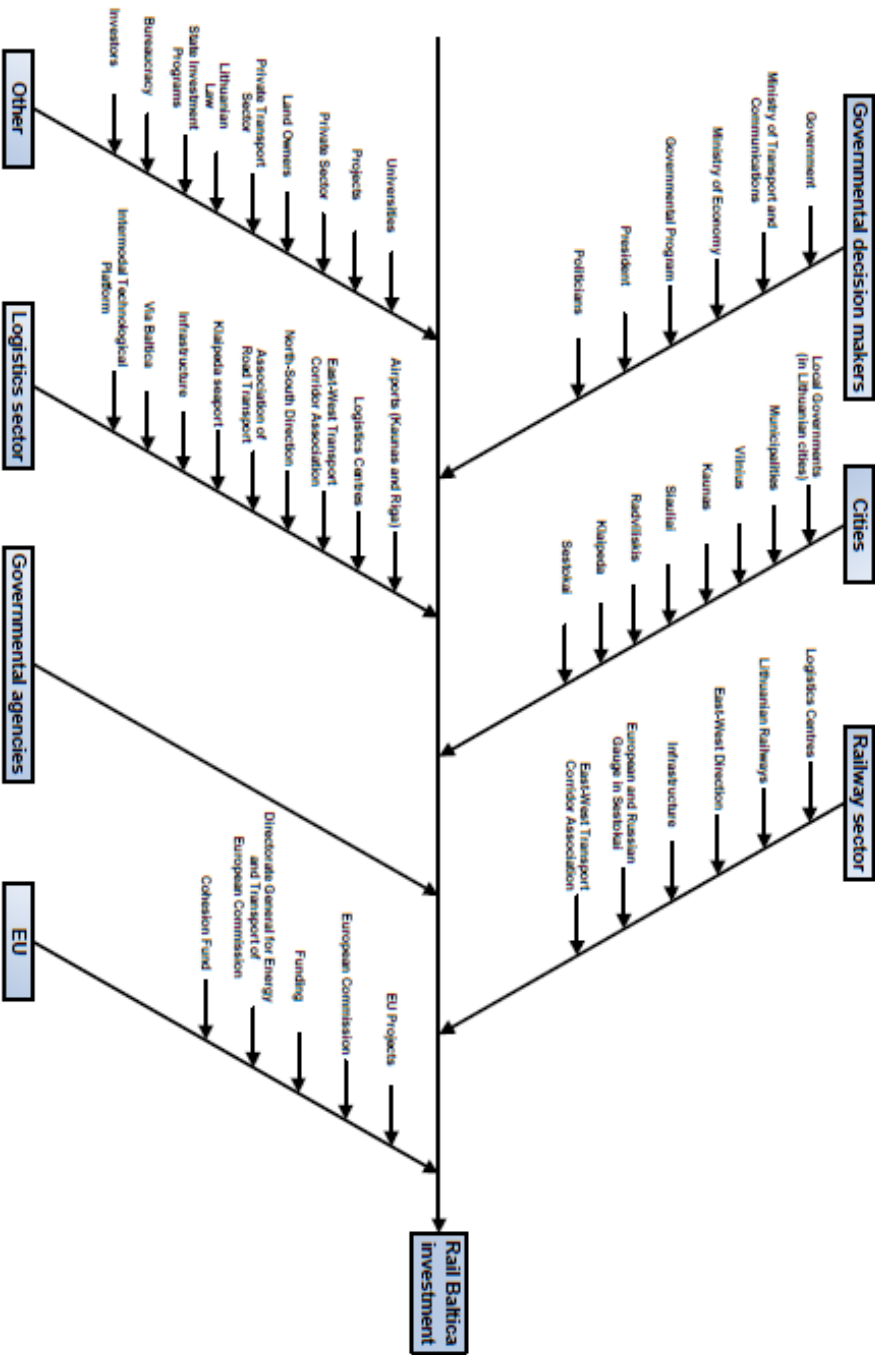


APPENDIX 3: TYPOLOGY OF TRANSPORT STAKEHOLDERS IN ESTONIA

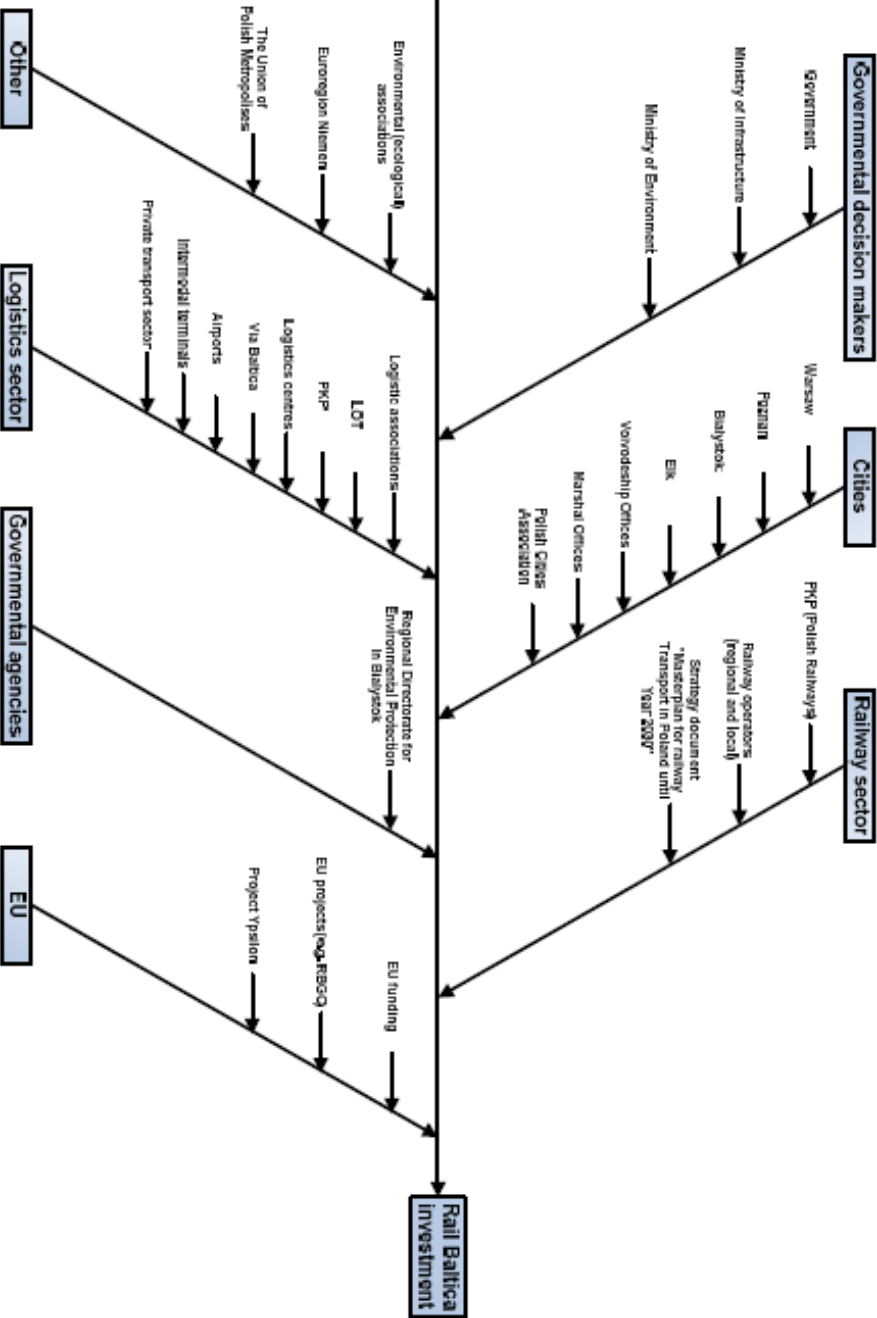




APPENDIX 3: TYPOLOGY OF TRANSPORT STAKEHOLDERS IN LITHUANIA

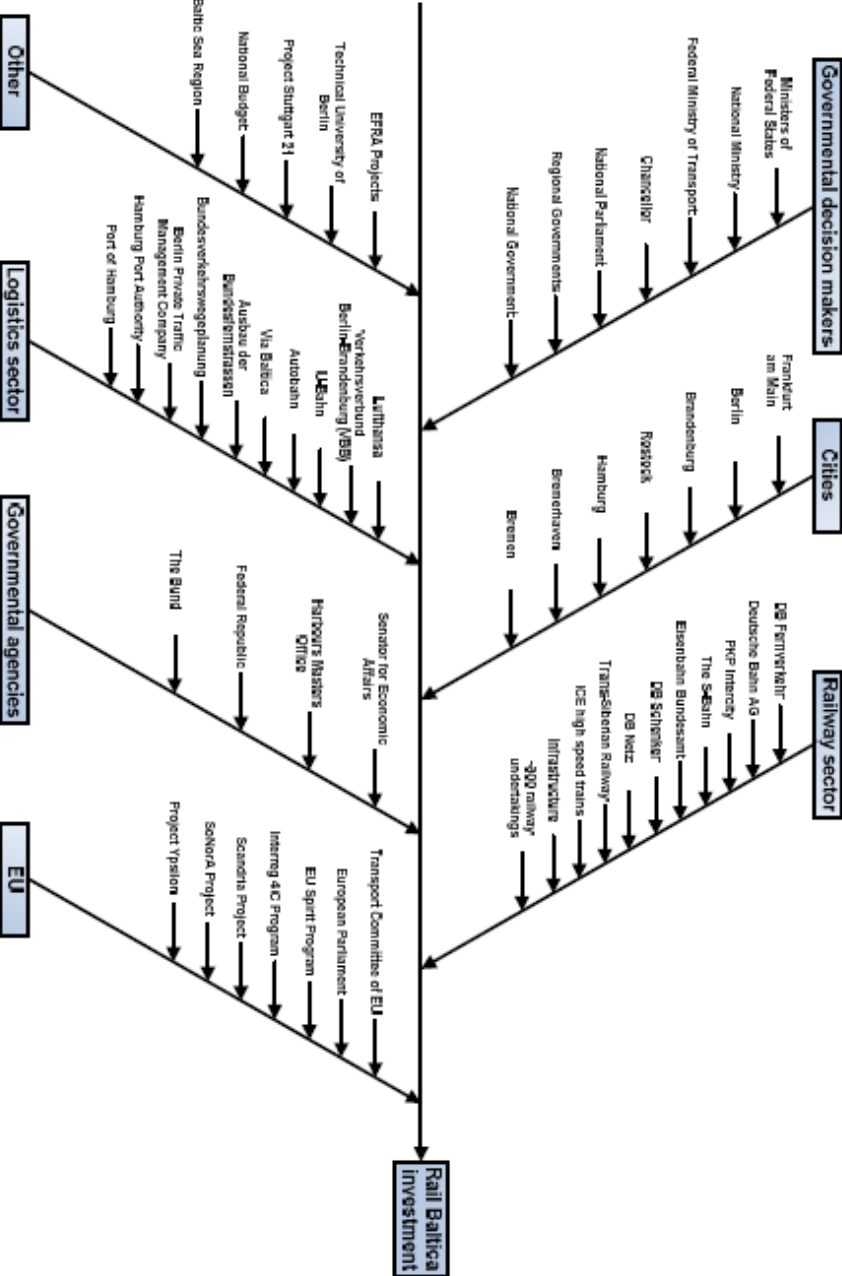


APPENDIX 6: *TYPOLGY OF TRANSPORT STAKEHOLDERS IN POLAND*





APPENDIX 7: TYPOLOGY OF TRANSPORT STAKEHOLDERS IN GERMANY



## **Bijlage 2: interviews**

### **Interview met mr. Jolants Austrups**

*Senior projectmanager. City Development Department of Riga City Council.*

*7 mei 2013. 14:00 – 15:30.*

*Interview gedaan door Wymer Praamstra en Steven Wester. Verslag door Wymer Praamstra.*

### **Inleiding**

Meneer Austrups heeft in het verleden gewerkt aan het Rail Baltica project bij het Ministerie van Transport (tot 2010), maar heeft nu geen zakelijke banden meer met het project. Zijn interesse is persoonlijk van aard, net als de uitlatingen die hij doet in het interview. Meneer benadrukt dat dit dus niet kan worden gezien als de algemene visie van het City Development Department.

Voordat we aan onze vragen beginnen vertelt meneer Austrups kort waar hij op dit moment vooral mee bezig is in zijn functie als projectmanager bij de City Development Department van de Riga City Council. Dit betreft het Riga Northern Transport Corridor project, een zesbaans snelweg die door het noordelijke gedeelte van de stad gaat en er voor moet zorgen dat er een snellere oost-west verbinding is in de stad. Ook zorgt deze weg voor ontlasting van het drukke stadscentrum. Dit project had eigenlijk af moeten zijn, maar door te hoge kosten staat het gepland om in de periode 2015-2018 te worden uitgevoerd. Net als het Rail Baltica project is ook dit project door de EU opgenomen in het TEN-T programma.

### **What is the current state of the Rail Baltica project? Where is, according to the current trajectory, the connection to the city of Riga coming?**

Meneer Austrups verwijst naar de AECOM haalbaarheidsstudie die in 2011 is opgeleverd en beargumenteert dat daarin beschreven traject, waar nu van uit wordt gegaan, niet goed is voor Riga/Letland. Hij hoopt dat in de nieuw te maken studie, die uit die openbare aanbesteding moet volgen, een beter traject op gaat leveren voor de stad Riga. De haven, het vliegveld en het centrale station zijn de belangrijkste economische punten van de stad, terwijl deze in het huidige traject beide niet direct worden aangedaan. Meneer Austrups twijfelt aan het nut van de Rail Baltica voor Letland als voor de huidige optie wordt gekozen. Bij deze optie wordt een station buiten Riga gemaakt waar de Rail Baltica stopt. Hier kan vervolgens worden overgestapt op een reguliere trein waarmee het centraal station van Riga bereikt kan worden. De haven en het vliegveld zijn niet via dit nieuw te maken station buiten Riga te bereiken. Het vliegveld van Riga is de grootste van de Baltische Staten met rond de 5 miljoen reizigers per jaar dat het belang van deze luchthaven benadrukt.

In een toespraak heeft de president van Letland aangegeven dat het van cruciaal belang is dat het vliegveld verbonden moet worden met de Rail Baltica. Eén van de door het Ministerie van Transport opgestelde voorwaarden voor de nieuwe haalbaarheidsstudie is dan ook dat er een verbinding met de haven, het vliegveld en het centrale station in moet zitten. Dit is echter lastig gezien bijvoorbeeld het UNESCO-beschermde centrum van de stad en de brede rivier Daugava die de stad in tweeën slijt. Hoe het traject in de stad Riga uiteindelijk gaat worden gerealiseerd is dus nog niet zeker.

De link met het project waar meneer Austrups nu aan werkt, de Northern Transport Corridor komt in deze fase van het gesprek in beeld. De grond waarop deze nieuwe snelweg moet komen is 'reserved', het staat in de bestemmingsplannen voor deze strook opgenomen dat hier in de toekomst een snelweg gaat komen. Een multimodale corridor behoort tot de mogelijkheden, met die optie is in de plannen die zijn gemaakt voor de snelweg al rekening gehouden. Naast de weg is ruimte voor een (hogesnelheid) spoor. Ook in de geplande tunnel die onder de Daugava door gaat zou een spoorlijn kunnen worden geïncorporeerd. Meneer Austrups is er persoonlijk heel erg voor om deze optie te gaan benutten in de toekomst. Hoewel de snelweg niet direct lang de haven en het vliegveld gaan, is het wel goed mogelijk om afbuigingen te maken die deze economisch belangrijke gebieden verbinden met de Rail Baltica. Omdat het land waarover dit traject zou kunnen lopen al gereserveerd is, lijkt dit een goede optie, toch geeft meneer Austrups aan dat er weinig animo lijkt te zijn onder bestuurders voor dit plan. Waarom dat precies zo is wordt niet echt duidelijk.

De Rail Baltica 1 stelt volgens meneer Austrups niet veel voor, dit is volgens hem een klein project wat weinig betekenis heeft, maar waar ambtenaren de prestigetitel Rail Baltica op hebben geplakt. Met de echte Rail Baltica wordt de Rail Baltica 2, de hogesnelheidslijn, bedoeld.

#### **Which actors/stakeholders are involved in this stage of the project?**

Door meneer Austrups wordt benadrukt dat de samenwerking tussen de Baltische Staten onderling niet altijd even vlekkeloos verloopt. De drie landen hebben verschillende visies op veel gebieden en willen natuurlijk dat hun eigen land zoveel mogelijk profijt heeft van de spoorlijn. De EU is voornamelijk toezichthouder en financier en minder bezig met de directe implementatie en het traject van de Rail Baltica. Elk van de drie landen is nu (of in de nabije toekomst) bezig met een nieuwe haalbaarheidsstudie om een zo optimaal mogelijk traject binnen het eigen land vast te stellen. Meneer Austrups vindt het lastig om te voorspellen hoe dit uiteindelijk tot een overeenkomst over een traject gaat leiden.

Qua handel is Estland meer georiënteerd op Finland en Rusland, Litouwen op Polen en Rusland terwijl Letland meer handel voert met Zweden en Rusland. De verbeterde Noord-Zuid verbinding kan hier misschien verandering in brengen.

#### **What are the economical benefits of a railway tunnel between Tallinn and Helsinki?**

De mogelijkheid van een spoorwegtunnel wordt voornamelijk onderzocht door Finnen en Esten, en in zekere mate ook Rusland. De plannen zijn niet meer ingepast in de officiële plannen voor de "Rail Baltica". In de eerdere plannen voor de Rail Baltica is deze spoorwegtunnel nog wel opgenomen. Het idee van de spoorwegtunnel was zelfs de aanleiding voor de "Rail Baltica" in 1993. Omdat het politiek gezien een ingewikkeld project is, is ervoor gekozen de spoorwegtunnel in eerste instantie buiten beschouwing te laten. Meneer Austrups heeft er wel vertrouwen in dat de spoorwegtunnel er komt, omdat de samenwerking tussen Estland en Finland een stuk makkelijker loopt dan de samenwerking tussen de Baltische Staten. De tunnel zal zeker van economisch belang zijn voor de Baltische Staten, vooral omdat Helsinki een grote economische speler is. Estland profiteert direct van de relatie met Helsinki. Letland en Litouwen profiteren op een indirecte manier. Toch zal de tunnel vooral de regio Tallinn - Helsinki economisch versterken. Een paar maanden geleden waren een paar Finnen van "Helsinki City Council" op bezoek. Zij zeiden dat een spoorwegtunnel de Baltische Staten via Helsinki gemakkelijk met de rest van Scandinavië kan

combineren. Op die manier kan een “growth corridor” vanaf Noorwegen via Zweden en Finland naar de Baltische Staten en St.Petersburg worden gecreëerd.

**What is your opinion about this project? (What are your views on the Rail Baltica project?)**

Het mag uit het voorgaande duidelijk worden dat meneer Austrups kritisch tegenover de Rail Baltica staat. Zeker de stad Riga komt er volgens de huidige plannen bekaaid af, een goede verbinding met de belangrijkste economische plekken van de stad is nodig wil het voor Letland een succes worden. Verder stelt hij vragen bij de kosten van het project, hij denkt niet dat een dusdanige investering ‘uit kan’. De economische baten zullen volgens hem waarschijnlijk niet opwegen tegen de kosten. Hij vindt het lastig te voorspellen hoe het uiteindelijk zal worden, maar maakt zich sterk voor een multimodale corridor die de Norther Transport Corridor en de Rail Baltica samenvoegt. Op die manier kunnen de kosten voor beide projecten lager uitkomen dan nu het geval is, vanwege het gedeelde traject in de stad Riga en kan de grond die gereserveerd is optimaal worden benut terwijl de Rail Baltica in dat scenario het vliegveld en de haven aan doet.

## **Interview met Mr. Juris Krastins**

*Senior Officer bij Railway Department van Ministry of Transport of the Republic of Latvia  
Zaterdag 4 mei 2013. 10:30 – 12:00*

*Interview gedaan door Jorren Westra en Wymer Praamstra. Samenvatting door Wymer Praamstra.*

### **Wat is de huidige stand van zaken rond het Rail Baltica project?**

Meneer Krastins begint met het uitleggen van het begin van het Rail Baltica project. In de jaren '90 na de onafhankelijkheid werd al snel duidelijk bij het ministerie dat er een verbeterde verbinding tussen de Baltische staten nodig was. Als gevolg van de Russische overheersing waren de Oost-West verbindingen via rails en weg redelijk goed, maar de Noord-Zuid verbinding liet en laat te wensen over. Na toetreding tot de Europese Unie werd het door toezegging van fondsen en subsidies mogelijk om daadwerkelijk over te gaan tot het ontwikkelen en uitvoeren van plannen.

Het Rail Baltica 1 project is inmiddels in volle werking en moet binnen een paar jaar zijn opgeleverd. Het gaat bij dit project om een opwaardering van de huidige spoorlijnen en enkele stukken nieuw spoor. De verschillende spoorbreedtes in West-Europa en Rusland zijn hierbij het belangrijkste struikelpunt. De huidige spoorlijnen worden aangepast zodat zowel de oude treinen met de 'Russische gauge' (1520 mm) of spoorbreedte alsook nieuwe treinen met de West-Europese spoorbreedte (1435 mm) erop kunnen rijden. Dit zogenaamde double gauge spoor zorgt voor een snellere verbinding omdat er niet meer van trein hoeft worden gewisseld. Sommige stukken spoor in de drie Baltische Staten hebben namelijk de Russische spoorbreedte en anderen de West-Europese. Bij voltooiing van het Rail Baltica 1 project is de reistijd tussen de Baltische Staten al een stuk kleiner, maar omdat de route over de oude, op Rusland georiënteerde, spoor gaat is het nog niet optimaal. Met een maximumsnelheid van 120 km/h voor passagiersvervoer en 80 km/h voor vrachtvervoer is de Rail Baltica 1 ook geen hogesnelheidsspoor.

Het Rail Baltica 2 project is dit wel. Met een 'critical speed' van 240 km/h en een kortere route over een compleet nieuw aan te leggen spoor zorgt deze trein voor een aanzienlijke reistijdverkorting: nu acht/negen uur van Riga naar Tallinn en dan twee uur en een paar minuten. Van Tallinn naar de grens van Litouwen en Polen moet ongeveer 4,5 uur gaan duren als de Rail Baltica voltooid is. Over de spoortunnel Helsinki – Tallinn is nog veel onzekerheid.

De laatste belangrijke ontwikkeling was een meeting midden april 2013 toen de drie ministers van transport van de drie Baltische staten een akkoord sloten om een joint company op te richten om het Rail Baltica 2 project te leiden. Eind juli moeten de formaliteiten rond de vorming van deze joint venture afgerond zijn zodat deze in werking kan treden.

In Letland loopt momenteel een 'public procurement' (openbare aanbesteding). De inschrijving hiervoor sluit midden mei. Bedrijven kunnen zich inschrijven om een studie uit te voeren naar het traject dat in Letland gaat lopen, een milieu effect rapportage en een economische studie naar de kosten/baten (haalbaarheidsstudie). Vervolgens is de deadline voor het opleveren van het definitieve rapport eind december 2015. Hierna wordt dus pas het definitieve traject vastgesteld in Letland. De uiteindelijke voltooiing van de Rail Baltica 2

wordt door meneer Krastins geschat op 2024, maar hij durft dit niet met zekerheid te zeggen.

### **Welke actoren zijn betrokken bij deze fase van het project?**

Het Rail Baltica 1 project wordt door de Letse Spoorwegen (VAS Latvijas Dzelzceļš) gecoördineerd en uitgevoerd.

Het Rail Baltica 2 project heeft veel verschillende actoren die op verschillende niveaus werken. Aan de top staan de drie ministers van transport van de Baltische Staten die ongeveer eens per jaar samen komen om belangrijke beslissingen te nemen. De Rail Baltica Task Force, waar ook leden van het ministerie van Polen en Finland in zitten, alsook EU vertegenwoordigers hebben min of meer het dagelijks bestuur in handen (meneer Krastins was hier niet helemaal duidelijk over, mede door taalbarrière geen goed antwoord op gekregen). De nieuw op te richten joint venture zal in de nabije toekomst de uiteindelijke leiding over het project (d.w.z. Rail Baltica 2) krijgen.

Polen en Finland worden meer en meer bij het project betrokken. Als de verbinding tussen Helsinki en Tallinn er komt, wat nog allesbehalve zeker is, is het project voor Finland nog interessanter, maar ook als de snelste verbinding tussen beide steden de boot blijft is het voor Finland interessant. Op deze manier kunnen goederen sneller/goedkoper naar West-Europa worden getransporteerd vanuit Finland.

Over de verstandhouding tussen EU en lokale actoren werd niet heel veel gezegd, behalve dat ze zoals eerder vermeld beide vertegenwoordigd zijn in de Task Force. De financiering komt zoals het nu lijkt voor 85% van de EU. De geschatte kosten zijn volgens meneer Krastins, die refereert naar een rapport van het Engelse bedrijf AECOM over de Rail Baltica, 3,86 miljard euro, waarvan 1,72 miljard in Letland zal worden besteed. Dit rapport komt echter uit 2011 en verder onderzoek (onder meer het onderzoek dat na het gunnen van de openbare aanbesteding aan een bedrijf zal worden gedaan) zal uit moeten wijzen of dit bedrag nog steeds relevant is.

Over de visie van de Letse bevolking zegt meneer Krastins niet veel te weten. Hij zegt dat er nog redelijk wat onbekendheid heerst maar dat het project steeds meer aan bekendheid wint en dat er voornamelijk positief op wordt gereageerd.

### **Waar komt volgens de huidige plannen de verbinding met de stad Riga?**

De Rail Baltica 1 zal het centrale station Riga aandoen. Het bestaande spoor binnen de stad Riga zal hiervoor zoals eerder vermeld moeten worden aangepast zodat zowel de huidige 1520 mm als ook de nieuwe 1435 mm treinen hierop kunnen rijden. De spoorbrug is de enige grote bottleneck die meneer Krastins kan aanwijzen, dit omdat het construeren van het double gauge spoor hier lastig is omdat de constructie van de spoorbrug daar niet op berekend is. Het verschil in verdeling van het gewicht tussen beide soorten sporen kan een probleem opleveren, de IPE-profielen van de brug zijn berekend op een gewichtsverdeling volgens het 1520 mm spoor. Hij zegt dat op ministerie de optie van een tunnel onder de rivier Daugava, die Riga in tweeën deelt, wordt bekeken.

De Rail Baltica 2 gaat vrijwel zeker niet direct langs het centrale station. Met de hogesnelheidslijn zou dit te veel (technische) problemen opleveren. Een station in de buurt van Salaspils (ten zuidoosten van Riga) is de meest waarschijnlijke optie. Er wordt wel benadrukt dat een goede verbinding met het vliegveld, de haven en het centraal station

belangrijk is, maar omdat deze niet gemakkelijk alle drie te verbinden zijn worden nog steeds verschillende opties onderzocht. Het rapport dat uit de openbare aanbesteding zal volgen moet hier onder andere meer duidelijkheid over verschaffen.

De capaciteit van het station is volgens meneer Krastins groot genoeg om de verwachte extra reizigers op te vangen. Momenteel zijn dit 20 miljoen per jaar, waarvan 45% het centraal station van Riga aandoet. Hij wijst als voorbeeld op de passagiersstromen die het station verwerkte in de Sovjetperiode, deze zouden volgens hem rond de 100 miljoen liggen terwijl het centraal station toen dezelfde grootte had als nu.

**Wat is uw mening over het project? Hoe staat u hier tegenover?**

Zeer positief, de spoorlijn moet er komen om de Baltische Staten en Letland in het bijzonder te verbinden met West-Europa. Meneer Krastins verwacht een positief effect op de economie en heeft vertrouwen in de uiteindelijke realisatie van het project.

## **Interview met meneer MSc. Ing. Juris Krastins**

*Senior Officer bij Railway Department van Ministry of Transport of the Republic of Latvia*

18 juni 2013 18:00 – 19:15

*Interview gedaan door Jorren Westra. Samengevat door Jorren Westra.*

Krastins vertelt dat de joint venture die op 11 april 2013 in Riga is getekend. Het belangrijkste dat besloten is, is de uitvoering van de joint venture in juli 2013. Er zijn een aantal problemen ontstaan nadat de joint declaration is getekend. De collega's uit Litouwen zijn bezig om een ander methode te gaan gebruiken voor de totstandkoming van het project. European economic interst group (EEIG) wil Litouwen gaan toepassen. Dit terwijl Litouwen wel in april voor de samenwerking heeft getekend voor een joint venture. Volgens Krastins is deze timing niet slim van Litouwen. Dit zal een negatief effect hebben op het project.

### **Planning**

De tijdsplanning die in de AECOM studie staat is niet geheel meer up to date. Aangezien er geen andere tijdsplanning is gemaakt kan deze nog steeds worden gebruikt volgens Krastins. In de planning komt naar voren dat het project redelijk op schema ligt. Voor de verdere planning wordt er gekozen voor een combinatie van aanbestedingen zodat er een goede studie naar de ruimtelijke planning en de technische planning van het project komt. In Letland bevinden ze zich nu tussen Task 5-6-7. Het traject staat nog niet vast. Krastins zegt dat de planning op schema ligt, bijna op tijd. Maar in zulke projecten heb je altijd een aantal vertragingen, maar dat is normaal. Het onderzoek naar de milieu effect rapportage zijn al wat vertragingen opgetreden.

### **Samenwerking**

De PSG is een groep dat zich meer richt op de daadwerkelijke bouw van het project volgens Krastins. De Task Force is een groep bestuurders van alle landen die betrokken zijn bij de Rail Baltica en een vertegenwoordiger van de EU. De genomen besluiten worden in de Task Force besproken. De besluiten worden door de ministeries zelf gemaakt, waarna er in de Task Force gediscussieerd wordt over deze besluiten.

In de Task Force van juni 2013 is er over gepraat volgens Krastins. Er is een over een nieuwe joint declaration gepraat. Een project over de samenwerking van de verschillende ministers. Het gaat er over dat de Joint Venture door moet gaan en uitgevoerd moet worden. Maar dit is eerst nog niet mogelijk doordat Litouwen geen Joint Venture meer wil, maar een EEIG. Hierdoor kon Litouwen nog niet tekenen voor de nieuwe declaration. Litouwen vindt dat de EEIG goedkoper en makkelijker zou zijn. Maar Letland vindt dit niet. In Letland is de rail baltica te ingewikkeld om een EEIG uit te voeren. Krastins vindt dat Litouwen van mening moet veranderen. Anders leidt dit meningsverschil tot vertragingen van het project. Er zal snel overlegd moeten worden om verder te kunnen met de Joint Venture.

### **Vertraging**

Het is normaal volgens Krastins dat er vertraging optreedt. Doordat het een project is dat grensoverschrijdend is duurt het langer voordat er daadwerkelijk wat gebouwd kan worden. Het is nog niet duidelijk wie de Rail Baltica gaat bouwen, het project zit nog maar in het beginfase. De technische planning is nu het belangrijkste wat speelt. De lijn wordt in stukken



opgedeeld waar verschillende aanbestedingen voor gaan komen. Dit doen ze omdat het project anders niet financieel haalbaar is. Het gaat te lang duren om het in één aanbesteding te doen.

**Mr. Andis Kublacovs**

*Project director bij Linstow Center Management. Voorzitter Latvian Association of Spatial Planners. Project manager bij Aperta Ltd  
9 mei 2013*

*Interview gedaan door Jorren Westra, Wymer Praamstra en Steven Wester. Verslag door Wymer Praamstra.*

**What is the current state of the Rail Baltica project?**

De public procurement die door het Ministerie van Transport in uitgeschreven in de belangrijkste volgende stap richting realisatie van de Rail Baltica. Verder wordt ook door meneer Kublacovs verwezen naar het AECOM rapport, daarin staat volgens hem de meeste informatie die op dit moment beschikbaar is.

Meneer Kublacovs heeft zelf een brief geschreven aan de minister betreffende het planningsproces rondom de Rail Baltica. In zijn optiek is dit niet op de juiste manier verlopen en moet dit in het vervolg van het project beter gaan. Wettelijk zijn er bepaalde zaken niet vastgelegd die dat wel al hadden moeten zijn. Verder worden lokale overheden, gemeenten en dergelijk, niet genoeg betrokken bij het proces. Alles rondom het project (het gedeelte in Letland) is in handen van het Ministerie van Transport die op een nationaal niveau opereren. Ingenieurs hebben de meeste invloed op dit Ministerie wat er toe heeft geleid dat het planologische aspect van het project onderbelicht is gebleven tot nu toe. Het nut van ruimtelijke planning wordt niet goed begrepen op het ministerie volgens meneer Kublacovs.

Of de financiering uit kan is nog maar de vraag. De investeringskosten zal er hoogstwaarschijnlijk niet uit gehaald kunnen worden. Meneer Kublacovs verwijst naar een vergelijkbaar project in Taiwan, daar werd de investering er niet uitgetaald. Gezien naar het aantal inwoners daar en hier lijkt het hem zeer onwaarschijnlijk dat het in de Baltische staten wel gaat lukken. Als de spoorweg eenmaal in gebruik is valt het wel te verwachten dat de variabele kosten kunnen worden gedekt, het is dan wel rendabel, maar de investeringskosten zijn niet terug te verdienen.

Ook de ene stop die er op dit moment volgens de AECOM studie gepland staat in Letland is niet genoeg, zeker niet als het wordt vergeleken met het aantal stoppen in de andere Baltische staten. Aan de Lets-Litouwse grens bij Bauska zou een extra stop kunnen worden ingepland, voornamelijk ook omdat er in het Noordelijke gedeelte van Litouwen geen grotere steden zijn. Bauska, wat in Letland ligt, heeft een redelijk groot verzorgingsgebied.

Er is nu al veel vertraging in het planproces, vooral Letland loopt achter volgens meneer Kublacovs. Estland en Litouwen zijn al verder met hun plannen, vooral op politiek vlak kost het in Letland vaak meer tijd dan in de andere twee Baltische staten.

**Which actors/stakeholders are involved in this stage of the project?**

Volgens meneer Kublacovs zijn niet alleen de Baltische staten maar vooral ook Finland en de EU belangrijke actoren in het Rail Baltica project. Zoals bekend financiert de EU een groot gedeelte van de investeringen en voor Finland kan het een aanzienlijke reistijdverkortung bekennen voor transport van goederen naar West-Europa, vooral in de winter als veel havens in Finland dichtgevroren zijn zou het sneller zijn om de goederen per trein naar Riga te vervoeren. De haven van Riga vriest alleen in strenge winters dicht dus zal de goederen dan verder kunnen vervoeren over water, wat goedkoper is dan over land en lucht. Toch

toont de haven van Riga op dit moment weinig interesse in de Rail Baltica, ze nemen een afwachtende positie aan.

Letland is nog niet helemaal tevreden wat betreft de financiering van de EU. Het geld wat beschikbaar is gesteld voor de Rail Baltica moet in hun optiek niet ten koste gaan van de andere fondsen die voor Letland beschikbaar zijn. Het ministerie wil dat de financiën voor dit project dus buiten het budget van de EU voor Letland om gaan.

Het belang van de EU is vooral geopolitiek. De verbindingen tussen West-Europa en de Baltische staten/Finland zijn nu nog niet optimaal. Vooral de weg en het spoor blijven achter ten opzichte van andere landen. Voor afstanden van 200-500 km is de trein vaak een beter vervoersmiddel van vliegtuig en auto, maar omdat het spoorwegennetwerk in de Baltische staten voor Westerse standaarden erg ondermaats is wordt dit niet gebruikt voor deze afstanden. Maar voor de Baltische schaal zou de trein dus wel het optimale vervoersmiddel kunnen zijn. Hier komt ook de positie van het vliegveld van Riga in beeld. Zij zitten niet te wachten op een directe verbinding met de Rail Baltica omdat dit waarschijnlijk ten koste zal gaan van de vele korte vluchten naar Vilnius en Tallinn die ze op dit moment verzorgen. Omdat het voor het land wel beter kan zijn dat de Rail Baltica een directe verbinding heeft met het vliegveld zou dit ze min of meer moeten worden opgelegd, indien deze optie mogelijk blijkt te zijn binnen het traject.

Binnen Letland heeft zoals gezegd het Ministerie van Transport de touwtjes in handen. Het Riga City Council is nauwelijks betrokken bij het planproces, dit moet volgens meneer Kublacovs veranderen.

#### **Where is, according to the current trajectory, the connection to the city of Riga coming?**

Momenteel is het traject zoals beschreven in het AECOM rapport het traject zoals het lijkt te gaan worden uitgevoerd. Dit zou betekenen dat de Rail Baltica buiten Riga een stop heeft waar kan worden overgestapt op een trein die naar het centraal station gaat. Het centrale station heeft volgens meneer Kublacovs voldoende capaciteit om de extra reizigers op te vangen. Ook het traject binnen de stad naar het centraal station moet geen probleem zijn. Het grootste struikelpunt indien de haven en het vliegveld verbonden gaan worden in het oversteken van de Daugava. Een tunnel is vanwege de geologische ondergrond in Riga lastig en erg kostbaar.

Verbinding met het vliegveld is economisch waarschijnlijk rendabel en zeker een goede zet volgens meneer Kublacovs. Hij voorspelt wel verzet van het vliegveld en vooral de luchtvaartmaatschappij Air Baltic. Momenteel zijn er veel mensen die een korte vlucht naar Tallinn of Vilnius/Kaunas nemen en de mogelijkheid dat in ieder geval een gedeelte van deze passagiers overstapt op de Rail Baltica is reëel.

#### **What can you tell us about the railway tunnel between Tallinn and Helsinki? (samenvatting van deze deelvraag gemaakt door Steven Wester)**

Op dit moment is de 'Balticrail Association' bezig met het promoten van de spoorwegtunnel tussen Tallinn en Helsinki. Het is qua geologie vrij makkelijk om de spoorwegtunnel aan te leggen, vanwege het basalt en graniet in de grond. Deze verbinding zou een groot voordeel zijn. Het zou vooral een groot voordeel zijn, als men met de auto op de trein kan, dit is echter wel lastig te financieren. In vergelijking met de Kanaaltunnel wonen in het verzorgingsgebied van de mogelijke tunnel wel een stuk minder mensen dan in Frankrijk en Engeland. Het is hier ook de vraag wie dit project wil financieren.

Finland en Polen zijn op dit moment de partners in het Rail Baltica project. Zij hoeven alleen verbonden te worden met de nieuwe Baltische sporen. Alleen de Poolse sporen moeten nog opgewaardeerd worden naar een hogesnelheidslijn. Letland is op dit moment veruit de zwakste partners, van alle landen betrokken bij de Rail Baltica.

**What is your opinion about this project? (What are your views on the Rail Baltica project?)**

Er zal waarschijnlijk veel tegenstand zijn tegen het aanleggen van de Rail Baltica, vooral door directe omwonenden van de spoorlijn. De aanleg en het gebruik van de rails kunnen voor veel overlast zorgen, het NIMBY effect is hier enigszins van toepassing. Ook het opkomen van sommige stukken grond kunnen nog veel vertraging opleveren in de uitvoeringsfase.

Er zijn veel mensen die een betere verbinding met West-Europa willen en waarschijnlijk zal de spoorlijn er ook wel komen. Wel is de afhankelijkheid van de subsidies van de Europese Unie groot. Met de voorwaarde dat dit extra subsidies zijn (die losstaan van het voor Letland gereserveerde budget voor andere projecten) kan het voor Letland aantrekkelijk zijn om de Rail Baltica aan te leggen. Vooral Riga zal er dan van profiteren, maar indirect het hele land, omdat Riga veruit de grootste stad van het land is en economische groei in de stad de rest van het land stimuleert.