



# TRAGER & BETER

OVER DE IMPACT VAN KAMERMOTIES  
OP GROTE INFRASTRUCTUURPROJECTEN



Nikolai Jacobs

# Trager en beter: over de impact van Kamermoties op grote infrastructuurprojecten

---

Afstudeeronderzoek Erasmus Universiteit Rotterdam  
Faculteit der Sociale Wetenschappen  
Vakgroep bestuurskunde  
Master Governance en Management van Complexe Systemen

Mede mogelijk gemaakt door:  
Berenschot B.V.

September 2013

Scriptiebegeleider Erasmus Universiteit Rotterdam: dr. F. A. Boons  
Tweede lezer Erasmus Universiteit Rotterdam: W.A.H. Spekkink MSc  
Stagebegeleider Berenschot B.V.: drs. C. Inia

Nikolai Jacobs  
Studentnummer 373894nj  
Funenpark 94  
1018 AK Amsterdam  
prive@nikolaijacobs.nl

## Inhoudsopgave

<b>Inleiding</b> .....	<b>3</b>
<b>Aanleiding</b> .....	<b>3</b>
<b>Doel</b> .....	<b>3</b>
<b>Naar een onderzoeksvraag</b> .....	<b>3</b>
<b>Leeswijzer</b> .....	<b>6</b>
<b>Hoofdstuk 2: Theoretisch kader</b> .....	<b>7</b>
<b>Veranderprocessen in publiek beleid</b> .....	<b>7</b>
General linear reality .....	7
Narratieve model .....	8
Padafhankelijkheids-model .....	8
Sequentiemodel .....	9
Toepassing in de studie .....	9
<b>Mechanismen in besluitvormingsprocessen van grote projecten</b> .....	<b>10</b>
Compensatie-mechanisme .....	11
Pleitcoalitie-mechanisme .....	12
Boundary spanning-mechanisme .....	13
Bottom-up initiatief-mechanisme .....	14
Centrale financiering-mechanisme .....	14
Intermezzo: de mechanismen achter kostenoverschrijding .....	15
Technische complexiteits-mechanisme .....	16
Optimism bias-mechanisme .....	16
Politiek economische-mechanisme .....	17
<b>Resumerend</b> .....	<b>18</b>
<b>Hoofdstuk 3: afbakening, methode en cases</b> .....	<b>19</b>
<b>Research design</b> .....	<b>19</b>
Empirische cyclus .....	20
De case-study als research design .....	20
<b>Cases</b> .....	<b>21</b>
<b>Data</b> .....	<b>22</b>
<b>Eenheden van de analysemethode</b> .....	<b>23</b>
Argumentatie .....	24
Beslismomenten .....	25
<b>Resumerend</b> .....	<b>26</b>
<b>Hoofdstuk 4: Bevindingen</b> .....	<b>27</b>
<b>Spoorverdubbeling Amsterdam - Utrecht</b> .....	<b>27</b>
Inleidende cyclus .....	27
Cyclus van Verkenningen .....	28
Eerste cyclus van de verdiepte ligging discussie .....	30
Eerste cyclus rondom verdere uitwerking .....	33
Cyclus rondom onomkeerbaarheid .....	34
Eerste cyclus rondom het afwegingskader .....	34
Tweede cyclus van de verdiepte ligging discussie .....	35
Tweede cyclus rondom het afwegingskader .....	36
Derde cyclus van de verdiepte ligging discussie .....	37
Tweede cyclus rondom verdere uitwerking .....	38
Derde cyclus rondom het afwegingskader: Cyclus van het Regeerakkoord Kok: .....	40
Eerste concluderingscyclus .....	42
Tweede concluderingscyclus .....	43



<b>Bevindingen Hanzelijn .....</b>	<b>44</b>
Inleidende cyclus .....	44
Eerste cyclus aangaande realisatietijd.....	45
Cyclus van verkenningen .....	45
Eerste cyclus van de tunneldiscussie .....	48
Cyclus van verdere uitwerking .....	48
Tweede cyclus aangaande realisatietijd.....	49
Tweede cyclus van de tunneldiscussie.....	50
Derde cyclus van de tunneldiscussie.....	51
Vierde cyclus van de tunneldiscussie.....	53
Cyclus rondom onomkeerbaarheid.....	56
Cyclus rondom heroverweging.....	57
Concluderingscyclus .....	58
<b>Resumerend .....</b>	<b>60</b>
<b>Hoofdstuk 5: Analyse .....</b>	<b>61</b>
<b>Spoorverdubbeling Amsterdam Utrecht.....</b>	<b>61</b>
Procesuitkomst .....	61
Geïdentificeerde theoretische mechanismen.....	61
Verklarende waarde van de mechanismen.....	62
De rol van Kamermoties .....	62
<b>Hanzelijn.....</b>	<b>63</b>
Procesuitkomst .....	63
Geïdentificeerde theoretische mechanismen.....	64
Verklarende waarde van de mechanismen.....	64
De rol van Kamermoties .....	65
<b>Common patterns .....</b>	<b>65</b>
Overeenkomsten .....	65
Verschillen .....	66
Naar één patroon.....	67
<b>Tot slot .....</b>	<b>68</b>
<b>Hoofdstuk 6: Conclusies, reflectie en aanbevelingen .....</b>	<b>69</b>
<b>Conclusies .....</b>	<b>69</b>
<b>Reflectie .....</b>	<b>73</b>
<b>Aanbevelingen ten behoeve van de praktijk .....</b>	<b>75</b>
<b>Aanbevelingen ten behoeve van verder onderzoek .....</b>	<b>76</b>
<b>Acknowledgements.....</b>	<b>77</b>
<b>Geraadpleegde bronnen .....</b>	<b>78</b>
<b>Bijlage A: verantwoording gekozen besluitvormingscycli .....</b>	<b>83</b>
<b>Bijlage B: Visualisatie besluitvormingsproces spoorverdubbeling Amsterdam – Utrecht .....</b>	<b>89</b>
<b>Bijlage C: visualisatie besluitvormingsproces Hanzelijn .....</b>	<b>91</b>
<b>Bijlage D: visualisatie overeenkomsten in besluitvormingsprocessen .....</b>	<b>93</b>



## Inleiding

### Aanleiding

Infrastructuurprojecten in Nederland kunnen zich altijd verheugen op een grote publieke belangstelling, die vaak het gevolg is van kostenoverschrijdingen. Kenmerkende voorbeelden hiervan zijn de A4 Midden Delfland, de A73, de HSL-Zuid en de Betuweroute (Cantarelli, 2011; Giezen, 2012). Uit onderzoek (o.a. Flyvbjerg et al 2003; Flyvbjerg, 2009) blijkt dat Nederland niet uniek is. Wereldwijd geldt dat grote infrastructuurprojecten duurder worden en achteraf niet aan de verwachtingen voldoen.

Bovenstaande feiten waren mij in mijn bachelor planologie al eerder ter oren gekomen. Des te groter was mijn verbazing toen eind dit jaar bleek dat de Hanzelijn, een groot spoorproject van ruim één miljard euro, negentig miljoen euro goedkoper was uitgevallen dan gepland (Volkskrant, 2012). Dit gegeven vormt de primaire aanleiding voor dit onderzoek naar de impact van Kamermoties op grote infrastructuurprojecten.

Al gauw bleek namelijk dat de casus Hanzelijn in zijn algemeenheid te breed is om te onderzoeken. Van begin tot eind heeft het project ongeveer 20 jaar in beslag genomen en in die periode waren een ondefinieerbaar aantal actoren betrokken. Derhalve begon ik dit onderzoek met het grof bestuderen van de casus Hanzelijn en al snel trok een specifiek gegeven mijn aandacht. De Tweede Kamer stemde namelijk na vaststelling van het tracébesluit in met een motie die opriep tot het realiseren van een tunnel in een bepaald deel van het traject in plaats van de voorgenomen brug (Tweede Kamer, 2004: 27569 - 14). De Minister besloot vervolgens om deze motie uit te voeren en in mijn ogen was dat een afwijking op eerdere patronen waarin de Kamer ruimhartig tegemoet werd gekomen waar het ging om inpassingsvraagstukken, zoals in het geval van de Betuweroute (Tijdelijke commissie infrastructuurprojecten, 2004). Hierom besloot ik mijn onderzoek te versmallen tot het concept parlementaire wensen en moties in het bijzonder.

### Doel

Dit onderzoek beoogt een bijdrage te leveren aan de reeds aanwezige kennis rondom de besluitvorming en realisatie van grote infrastructuurprojecten. Het focust zich op de Kamermoties die worden ingediend in de periode tussen het Kabinetsstandpunt en de startbouw. Op basis van het Kabinetsstandpunt werkt de Minister het voorkeustracé, conform Tracéwet, uit in een tracébesluit. Soms blijkt de Tweede Kamer het niet eens te zijn met de uitwerking van de Minister en worden moties ingediend om het tracébesluit aan te passen. Wanneer deze moties worden aangenomen kan dat gevolgen hebben voor het project. Dit onderzoek gaat in op deze gevolgen en onderzoekt of het besluitvormingsproces deze gevolgen kan verklaren. Naar aanleiding hiervan kunnen lessen worden getrokken voor het besluitvormingsproces van grote infrastructuurprojecten. Empirische data worden verkregen uit twee cases, namelijk de Hanzelijn en de integrale spoorverdubbeling Amsterdam - Utrecht.

### Naar een onderzoeksvraag

Grote projecten worden niet alleen vaak duurder, het besluitvormingsproces ervan is ook erg complex (Giezen, 2012). Deze complexiteit leert zich kennen in het onvoorspelbare verloop en de onvoorspelbare uitkomst die een dergelijk proces over het algemeen heeft. Eerder in dit hoofdstuk zijn scopeaanpassing en kostenoverschrijdingen beschreven, wat zeer zichtbare elementen van deze onvoorspelbaarheid zijn.

Er bestaan twee veel gebruikte benaderingen om in deze complexiteit te opereren. Enerzijds bestaat een perspectief waarin de wereld wordt gezien als beheersbaar. In deze zienswijze zijn

complexe processen in wezen een inwikkelde vorm van een eenvoudig proces (Teisman, 2005). Het gaat daarmee uit van het bestaan van enkele universele regels of variabelen waarop de sociale werkelijkheid steunt en waarmee elk fenomeen, ongeacht afkomst, verklaarbaar is (Byrne, 2005). Deze benadering wordt ook wel complexiteitsreducerend genoemd (Teisman, 2005).

Aan de andere kant kan de wereld worden gezien als onbeheersbaar. Complexe processen worden in deze benadering gezien als wanordelijke stelsels die zichzelf ontwikkelen op basis van zelfsturing, emergenties en onderlinge tegenstrijdigheid (Teisman, 2005). Deze benadering van complexiteit wordt ook wel complexiteitserkend genoemd.

Welke van de twee benaderingen juist is, is een niet één twee drie te beantwoorden vraag maar een keuze die afhankelijk is van de constructie van een individu. In feite bieden de twee benaderingen allebei een bril om naar de werkelijkheid te kijken. De twee benaderingen vullen elkaar aan in het bestuderen van die werkelijkheid: wat zichtbaar is met de ene bril is dat niet met de andere en vice versa (Teisman, 2005). Men kan dit vergelijken met twee verschillende lenzen die men op een camera kan zetten. Met een groothoeklens is men in staat om een groot deel van de werkelijkheid op beeld vast te leggen; met een telelens is men in staat om verregaand in te zoomen op een bepaald detail uit die werkelijkheid. Welke lens de juiste keuze is, is een kwestie van smaak en wens.

In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van een complexiteitserkende blik. Het gegeven dat veel infrastructuurprojecten op het gebied van tijd en kosten vaak 'uit de hand lopen' en dat dit slechts beperkt te beïnvloeden blijkt (Taleb en Blyth, 2011; Giezen, 2012), is voor mij het belangrijkste argument om deze keuze te onderbouwen. Overigens geldt de beperkte mogelijkheid om een bepaald proces of een bepaalde situatie te beïnvloeden niet alleen in het geval van infrastructuurprojecten: ook het 'gevecht' dat beleidsmakers uit verschillende Europese landen voeren om de economische recessie en de eurocrisis te beteugelen is hier een voorbeeld van.

De oplossing voor de onvoorspelbaarheid en onbeheersbaarheid zoals die met name in de praktijk wordt gezocht is het versnellen en 'trechteren' van de besluitvorming over infrastructuurprojecten (Commissie Elverding, 2008). 'Trechteren' wil zeggen dat er in de besluitvorming van veel naar weinig varianten wordt gewerkt en dat, nadat een principebesluit is genomen over een bepaalde variant, hier niet meer aan wordt getornd. Dit lijkt daarmee een aantrekkelijke en effectieve remedie. Immers, een langer besluitvormingstraject en veel late aanpassingen (zogenaamde scope-aanpassingen) leiden tot meer kostenoverschrijdingen, dus wanneer deze factoren zich niet of veel beperkter voordoen is er minder kans op kostenoverschrijding (Giezen, 2012).

Bij deze stelling is echter een grote kanttekening te maken. Het versnellen en versmallen van het project is een duidelijke vorm van complexiteitsreducerend gedrag en de kans is groot dat door de onzekerheid in de projecten te beperken de uiteindelijke negatieve effecten groter zijn (Taleb en Blyth, 2011). Dit geldt ook voor de besluitvorming van grote infrastructuurprojecten, betogen Bertolini (2007); Marchau (2010) en Giezen (2012). Volgens deze auteurs is de onzekerheid van dergelijke projecten niet adequaat te beheersen en moet een meer adaptieve of evolutionaire planningsbenadering worden gekozen in infrastructuurprojecten. Scopeaanpassing is in een dergelijke adaptieve benadering geen gevaar, maar juist een kans. In het besluitvormingsproces moet volgens hen ruimte gelaten worden voor tussentijdse aanpassingen, omdat de complexiteit van het planproces zo groot is dat nooit met alle facetten rekening gehouden kan worden. Door in het planproces ruimte in te bouwen voor adapties,

krijgen onverwachte fenomenen gemakkelijker een plaats in het planproces (en daarmee eventueel in het uiteindelijke project).

Er is dus sprake van een paradox: enerzijds wordt in de besluitvormingspraktijk gepleit voor een sneller, beter en minder complex proces, maar benadrukt de wetenschap het belang van een adaptief planproces met ruimte voor scopeaanpassing. Deze paradox is een klassiek voorbeeld van een confrontatie tussen complexiteitserkennende en complexiteitsreducerende handelwijzen in besluitvormingsprocessen en verdient daarom nader onderzoek.

Binnen de besluitvormingsfase richt dit onderzoek zich op de impact van parlementaire wensen. Uit onderzoek van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (2004) blijkt dat deze parlementaire handelingen impact gehad hebben op de uiteindelijk gerealiseerde projecten. De commissie Elverding (2008) borduurt hierop voort door zich uit te spreken voor een gestroomlijnde en snelle behandeling van infrastructuurbesluitvorming in de Staten Generaal. Dit druist in tegen het eerder benoemde wetenschappelijke pleidooi voor een 'open planproces' en is daarmee een voorbeeld van de eerder benoemde paradox.

Bovenstaande leidt tot de volgende hoofdvraag: *hoe beïnvloeden parlementaire wensen - uitgedrukt in aangenomen Kamermoties inclusief de dynamiek eromheen - in besluitvormingsprocessen over grote infrastructuurprojecten de uitkomst van deze projecten?*

De bijbehorende deelvragen zijn:

- Welke theoretische inzichten bestaan er over besluitvormingsprocessen over grote projecten en welke mechanismen zijn hieruit te herleiden?
- Hoe zijn de verkregen mechanismen empirisch zichtbaar in besluitvormingsprocessen van twee grote projecten?
- Wat is de rol van Kamermoties in deze mechanismen?
- Welke mechanisme-overstijgende patronen zijn te herkennen in besluitvormingsprocessen van twee grote projecten?

De hoofdvraag interpreterend wordt er in dit onderzoek gezocht naar de rol die aangenomen Kamermoties in een besluitvormingsproces hebben op de 'uitkomst' van een groot project.

Dit onderzoek richt zich op de planuitwerkings - of uitwerkingsfase in het besluitvormingsproces van daadwerkelijk gerealiseerde projecten. Dit heeft twee redenen. Ten eerste wordt in de planuitwerkingsfase middels het tracébesluit (en de goedkeuring van de Kamer daarop) de formele beslissing om het project uit te voeren genomen: daarmee verandert het project van een 'idee' in een daadwerkelijk 'project' en is de 'basis-scope' vastgelegd. Ten tweede neemt de wetenschappelijke literatuur ten aanzien van kostenoverschrijding deze formele beslissing ook als uitgangspunt voor hun onderzoek (Cantarelli, 2011). Om later dwarsverbanden te kunnen leggen tussen de onderzoeken is het handig om hetzelfde startpunt te kiezen.

Zoals gesteld focust dit onderzoek op parlementaire wensen in de vorm van aangenomen Kamermoties van de Tweede Kamer. De Eerste Kamer - eveneens onderdeel van de Staten Generaal - wordt buiten beschouwing gelaten omdat deze vooral een toetsende rol vervult ten aanzien van het handelen van de Tweede Kamer (Overheid.nl, 2013a). Aangenomen moties geven de mening weer van de meerderheid van de Kamerleden en vragen een Minister of het Kabinet om een bepaalde actie uit te voeren. De uitspraak is niet bindend, maar wel dringend. Een Minister kan een motie dus naast zich neerleggen (Overheid.nl, 2013a).



Ik kies voor het bestuderen van moties (inclusief context, oorzaak, behandeling en gevolg) - ofwel de dynamiek eromheen - omdat dit in de uitwerkingsfase van infrastructuurprojecten de meest voorkomende redelijk dwingende vorm van het uitdrukken van een parlementaire wens is. Zowel een motie van wantrouwen tegen een Minister als een aangenomen amendementwijziging op een infrastructuurbegroting zijn dwingender dan moties. Na een grove bestudering van recent in Nederland gerealiseerde spoorprojecten blijken deze middelen echter niet te zijn gebruikt. Het is derhalve zinloos om deze middelen empirisch te bestuderen.

De 'uitkomst' van de besluitvorming van een groot project is in verschillende opzichten te interpreteren. 'Uitkomst' kan gezien worden in het licht van de kosten, de tijdsduur, de kwaliteit van de fysieke oplossing en er zijn vele andere 'uitkomsten' van projecten te verzinnen. In dit onderzoek definieer ik de uitkomst van het besluitvormingsproces als de 'mate waarin de voorkeursbeslissing (Kabinetsbeslissing) van het project fysiek gerealiseerd is'. Anders gezegd neem ik de voorkeursbeslissing als uitgangspunt en onderzoek ik in hoeverre er, naar aanleiding van parlementaire wensen, aanpassingen op fysieke aspecten van deze voorkeursbeslissing tot stand komen.

De focus op het fysieke (in plaats van het kosten of planningsaspect) heeft verschillende redenen. Veel bestaande studies (o.a. Flyvbjerg et al, 2003) focussen op het kostenaspect. Net als bijvoorbeeld tijdsaspecten is dit echter een beperkte manier om dergelijke projecten te bezien: de gevolgen van de uiteindelijke fysieke oplossing zijn over een tijdspanne van de 100 jaar waarvoor dergelijke projecten over het algemeen gebouwd worden waarschijnlijk groter dan de gerealiseerde kosten (Rutte en Hoekveld, 2003). Dit is ook te zien aan het huidige spoorwegnet, dat grotendeels in de 19e eeuw tot stand is gekomen (Veenendaal, 2004). Het spoor vervult nog steeds een functie van maatschappelijke betekenis, de op het moment van aanleg gemaakt kosten of een eventuele uitloop van de aanlegplanning destijds veel minder. Om die reden verwacht ik dat de voorkeuren of wensen ten aanzien van een bepaalde fysieke oplossing vanuit het parlement ook sterker aanwezig zijn. Daarmee zijn deze beter te onderzoeken.

De koppeling met de voorkeursbeslissing wordt gemaakt omdat ik op zoek ben naar meer dan alleen de fysieke eigenschappen van een project. De focus ligt op de vraag welke wens ten aanzien van de fysieke oplossing uiteindelijk gerealiseerd wordt: gaat dit om de Kabinetswens zoals vermeldt in de voorkeursbeslissing, of is er sprake van een afwijking daarop?

Doordat ik op zoek ben naar een relatie tussen parlementaire wensen (in de vorm van aangenomen Kamermoties) in een besluitvormingsproces en de mate waarin de voorkeursbeslissing fysiek gerealiseerd is, is het logisch om een besluitvormingsreconstructie te maken op basis van Kamerstukken en interviews. De meest gebruikelijke manier voor een Parlement om een infrastructuurproject te beïnvloeden is immers via het nemen van besluiten: de kans dat parlamentsleden zelf gaan bouwen is nihil. De juridische basis voor beïnvloeding van dergelijke projecten is in Nederland ook wettelijk verankerd, in onder andere de tracéwet.

## Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk zal het onderwerp theoretisch worden afgebakend voor wat betreft zowel methodiek voor het reconstrueren van beleidsprocessen als mechanismen in besluitvormingsprocessen over grote projecten. In hoofdstuk drie introduceer ik de twee cases en behandel ik de gebruikte onderzoeksmethoden. In hoofdstuk vier worden de bevindingen op basis van Kamerstukken en interviews gepresenteerd. Op basis hiervan worden in hoofdstuk vijf conclusies getrokken, worden vijf hypothesen opgesteld en worden learned lessons gedefinieerd.

## Hoofdstuk 2: Theoretisch kader

Deze scriptie doet onderzoek naar de invloed van Kamermoties en de dynamiek daaromheen op infrastructuurprojecten en kijkt daarmee in feite naar besluitvormingsprocessen van grote projecten. Het onderzoekt daarmee of er als gevolg van Kamermoties en de dynamiek eromheen een *verandering* optreedt in een groot project en zo ja, wat hier de oorzaken en gevolgen van zijn. Het onderzoek vooronderstelt de dynamiek rondom deze Kamermoties daarmee, in navolging van Boons (2013) als een sociaal mechanisme. Elster (2007) definieert sociale mechanismen als *“frequently occurring and easily recognizable causal patterns that are triggered under generally unknown conditions or with indeterminate consequences.”* In feite zegt hij daarmee dat sociale mechanismen causale patronen vormen die een onbekende set van startcondities kennen en een onbekende uitkomst hebben. In dit onderzoek wordt deze definitie overgenomen, daar hij op een goede manier aansluit op de vraagstelling, die immers ook een vraagteken zet bij de ontstaansgeschiedenis en de gevolgen van de Kamermoties en de dynamiek eromheen.

Nu duidelijk is dat Kamermoties en de dynamiek eromheen gezien worden als zowel een sociaal mechanisme als een veranderproces is het van belang om te bezien *hoe* zo'n veranderproces zou kunnen worden geanalyseerd. Wanneer men de literatuur over veranderprocessen in publiek beleid erop naslaat bestaan er grosso modo vier manieren om deze veranderingen te analyseren (Howlett en Rayner, 2006). Deze benaderingen worden kort uiteengezet waarna een keuze wordt gemaakt voor het sequentiemodel.

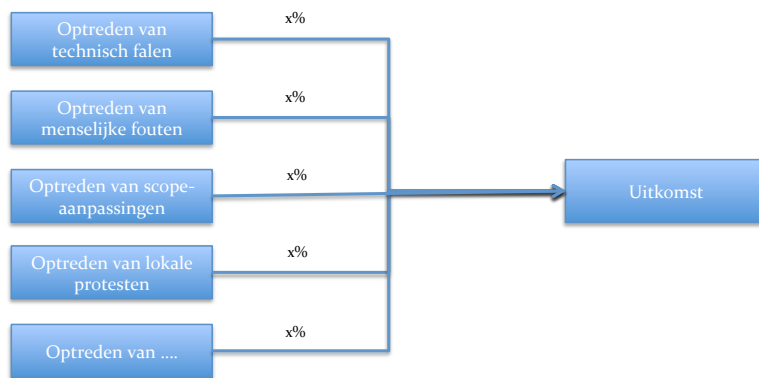
Eerdere onderzoeken (o.a. Altshuler en Luberoff, 2003) hebben al enkele belangrijke ontwikkelingen en mechanismen geïdentificeerd ten aanzien van besluitvorming over grote projecten. In het tweede deel van dit hoofdstuk wordt bezien hoe deze inzichten bij kunnen dragen aan het empirisch deel van dit onderzoek.

## Veranderprocessen in publiek beleid

### General linear reality

Een eerste, vooral historisch frequent benutte benadering voor veranderprocessen in publiek beleid, ging uit van een door Abott (1988) betitelde 'general linear reality.' Deze benadering gaat er vanuit dat politieke oorzaken en gevolgen door empirische studie vertaald kunnen worden in een set van algemene regels ten aanzien van publieke beleidsprocessen. Waar sprake is van afwijkingen van deze algemene regels worden deze gezien als ruis of fouten (Howlett en Rayner, 2006). Beleidsbeslissingen worden in dit model gezien als de uitkomst van een stochastisch proces waaraan een aantal oorzaken (variabelen) ten grondslag liggen. Wanneer deze benadering wordt toegepast in een onderzoek naar het besluitvormingsproces van grote (infrastructuur)processen ziet dit eruit als afbeelding 1.

Het voordeel van deze benadering is dat alle variabelen die een invloed hebben duidelijk worden geïdentificeerd en dat statistisch geanalyseerd kan worden hoe groot deze invloed is. Het nadeel van deze benadering is dat hij statisch is: tijd - en volgorde effecten worden niet meegenomen terwijl deze voor de uitkomst van het proces vaak van groot belang zijn (Howlett en Rayner, 2006). Bovendien zijn vraagtekens te zetten bij de ecological validity van deze benadering.

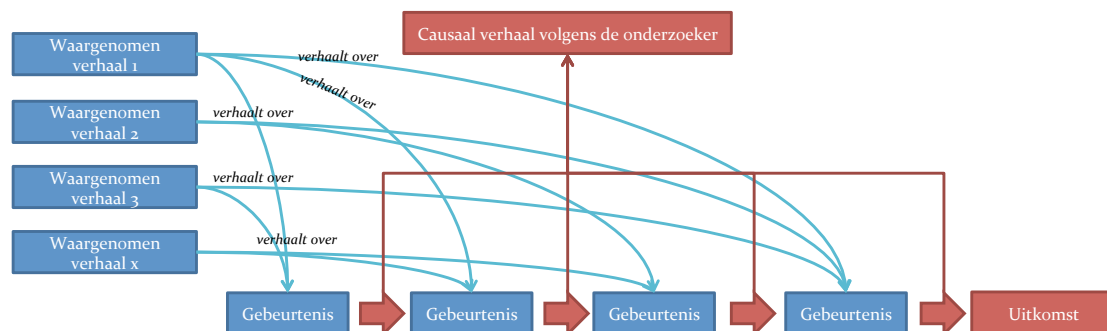


Afbeelding 1: besluitvormingsprocessen van grote projecten als een general linear reality

### Narratieve model

Naast de 'general linear reality' bestaan er drie andere modellen voor het analyseren van beleidsprocessen die *wel* tijd- en volgorde effecten in hun analyse opnemen. Dit zijn het narratieve model, het padafhankelijkheids-model en het proces-sequentie (Howlett en Rayner, 2006). In afbeelding 2 is het narratieve model weergegeven.

Het narratieve model reconstrueert beleidsprocessen aan de hand van wat zij beschouwt als causale verhalen. De onderzoeker onderzoekt in deze benadering verhalen of een plot die de ontwikkelingen in een beleidsproces kunnen verklaren. De benadering gaat ervan uit dat de volgorde van de in de verhalen genoemde gebeurtenissen in hoge mate bijdraagt aan het uiteindelijke effect.



Afbeelding 2: besluitvormingsprocessen van grote projecten in een model van narratieve analyse.

Er bestaan verschillende manieren om deze benadering toe te passen, met echter vergelijkbare voordelen en nadelen. De onderzoeker heeft bijvoorbeeld een grote rol in het interpreteren van de verhalen. In veel gevallen is bovendien niet precies duidelijk wat het begin en eindpunt van de analyse is en kruisen verschillende verhaallijnen elkaar. Tenslotte bestaat bij een narratieve analyse het gevaar dat er meer sprake is van 'verhalen' dan van daadwerkelijke gebeurtenissen: het onderzoek beschrijft verhalen terwijl het stelt iets te zeggen over gebeurtenissen (Howlett en Rayner, 2006).

### Padafhankelijkheids-model

Het padafhankelijkheids-model construeert beleidsprocessen aan de hand van een set van random startcondities die een significante invloed uitoefenen op gebeurtenissen die later optreden (Mahoney, 2000). Dit betekent dat latere gebeurtenissen afhankelijk zijn van eerder opgetreden gebeurtenissen. Volgens deze theorie is de set van gebeurtenissen die de start van het beleidsproces markeren random tot stand gekomen, terwijl latere gebeurtenissen



contingent zijn, dat wil zeggen afhankelijk van eerdere gebeurtenissen (Howlett en Rayner, 2006). In afbeelding 3 is deze benadering gevisualiseerd.

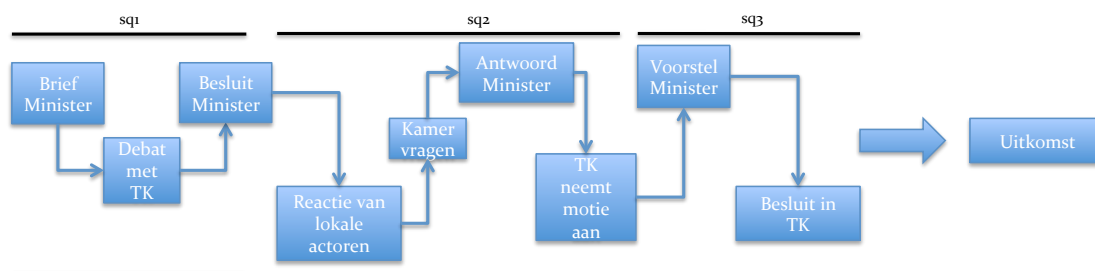


Afbeelding 3: padafhankelijkheid in besluitvormingsprocessen van grote projecten.

Het padafhankelijkheids-model biedt een interessante bril om beleidsprocessen te bestuderen, maar schiet empirisch vaak te kort. Ten eerste wordt de theorie vaak niet systematisch toegepast en ten tweede zijn de startcondities van beleidsprocessen vaak niet random maar gebaseerd op bijvoorbeeld leerprocessen uit eerder beleid (Howlett en Rayner, 2006). Dit maakt dat de dit model in de praktijk nauwelijks toe te passen is op beleidsprocessen.

### Sequentiemodel

Het sequentiemodel tenslotte, is een model dat kleine processtappen analyseert. Jones en Baumgartner (2005) noemen deze processtappen punctuated equilibria. In hun werk gebaseerd op de analyse van een grote hoeveelheid Amerikaanse beleidsprocessen constateren zij dat dergelijke processen vaak opgebouwd zijn uit grote periodes van relatieve stabiliteit, waarna er een plotselinge verandering optreedt die het proces wijzigt. In elk beleidsproces komen dergelijke processtappen voor, ondanks dat de uitkomst ervan niet altijd hetzelfde is. De volgorde van de processtappen is dat echter wel. In een sequentiemodel vormen dergelijke processtappen het uitgangspunt. Het sequentiemodel onderzoekt daarmee hoe de uitkomst van beleidsprocessen is geworteld in eerdere gebeurtenissen. (Howlett en Rayner, 2006). In afbeelding 4 is het model gevisualiseerd.



Afbeelding 4: sequenties in één besluitvormingsproces van grote projecten.

Door verschillende processtappen met elkaar te vergelijken vergaart de onderzoeker niet alleen een rijk inzicht in de sociale actoren en de causale tijdslijnen en dynamieken in een bepaalde casus, maar kan hij ook reconstrueren onder welke condities een bepaald proces optreedt (Howlett en Rayner, 2006). In tegenstelling tot het padafhankelijkheids-model gaat het sequentiemodel er daarom niet van uit dat de startcondities van een beleidsproces random zijn.

### Toepassing in de studie

In dit onderzoek kies ik voor het toepassen van een sequentiële benadering, zoals weergegeven in afbeelding 4. De belangrijkste reden hiervoor is dat de methode het beste aan lijkt te sluiten op de eerder genoemde definitie van sociale mechanismen. Een sequentieanalyse reconstrueert immers causale tijdslijnen, maar is tegelijkertijd in staat om de uitkomst van een veranderproces te identificeren. Het dekt daarmee op een goede manier de onderzoeksvraag, terwijl elk van de andere benaderingen dat in beperkte mate doet.

Ook geven de andere benaderingen geen inzicht in de rol die de verschillende deelgebeurtenissen in het veranderproces hebben gehad. Een sequentiële benadering doet dat wel en is daarmee voor dit type onderzoek sterker verklarend. In dit onderzoek is dit namelijk van belang omdat besluitvormingsprocessen van grote infrastructuurprojecten zich kenmerken

door vele verschillende deelbeslissingen. Dit is goed zichtbaar in de rapporten van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (2004) die een reconstructie weergeven van de besluitvormingsprocessen van de HSL Zuid en de Betuweroute. Hier zijn vele deelbeslissingen in opgenomen die later een grote impact blijken te hebben (gehad) op het verloop van de rest van het proces. Dit geldt bijvoorbeeld voor de 300 km/h-beslissing in de HSL Zuid. Doordat eerder was besloten dat de HSL aangelegd moest worden voor 300 km/h vielen later enkele tracés af. Tegelijkertijd vindt deze 300 km/h beslissing zijn wortels weer in andere (internationale) beslissingen van bijvoorbeeld Frankrijk.

Tenslotte noemen Howlett en Rayner (2006) nog een drietal andere redenen waarom het sequentiemodel in hun ogen prevaleert boven de andere modellen. Ten eerste incorporeert het model onderdelen van alle drie de andere modellen die bruikbaar zijn voor beleidsreconstructie, ten tweede worden de andere modellen - met name het padafhankelijkheids-model - vaak onsystematisch doorgepast in onderzoek en ten derde is het empirische bewijs voor de juistheid van sequentiemodellen vaker aangetoond.

Daar het sequentiemodel de leidraad zal vormen voor deze scriptie, vormen de verschillende deelbeslissingen daarmee de onderzoekseenheden op micro-niveau. De verdere operationalisatie hiervan vindt plaats in het methodologische hoofdstuk van dit onderzoek.

## **Mechanismen in besluitvormingsprocessen van grote projecten**

In de vorige paragraaf van dit hoofdstuk hebben we gezien dat een sequentieanalyse verschillende processtappen met elkaar vergelijkt en daarmee inzicht vergaart in de sociale actoren en de causale tijdslijnen en dynamieken in een bepaalde casus.

Naar de relatie tussen Kamermoties en de dynamiek eromheen en de uitkomst van grote projecten is naar weten van de auteur nog geen onderzoek gedaan. De literatuur aangaande de (politieke) besluitvorming over grote projecten identificeert echter wel een aantal belangrijke ontwikkelingen en mechanismen die in dit onderzoek meegenomen moeten worden, omdat zij een mogelijke impact uitoefenen op of deel uitmaken van Kamermoties en de dynamiek eromheen als sociaal mechanisme. Deze sociale mechanismen worden beschreven in de vorm van ideaaltypische storylines. Bij de beschrijving van de mechanismen wordt tevens ingegaan op de mogelijke rol die Kamermoties hebben in het mechanisme. In het uitvoeren van de analyse wordt geanalyseerd of en hoe de mechanismen zichtbaar zijn.

Alvorens de mechanismen te introduceren beschrijf ik eerst de globale ontwikkeling ten aanzien van de planning van grote projecten, omdat deze naar mijn mening het kader vormt voor de mechanismen. Noemenswaardig in deze is het werk van Altshuler en Luberoff (2004) die een aantal ontwikkelingen beschrijven in de Amerikaanse politiek rondom grote projecten. De belangrijkste hiervan is omslag van een samenleving waarin mega-projecten nauwelijks spelen, naar een grote 'mega-project-era' (de jaren '50 en '60), naar een transition-era waarin de grote projecten veel minder voorkomen en minder routinematig worden uitgevoerd, naar een 'do-not-harm'-era waarin grote projecten eigenlijk alleen kunnen rekenen op het op dat moment voorwaardelijke draagvlak wanneer er geen gedupeerden zijn.

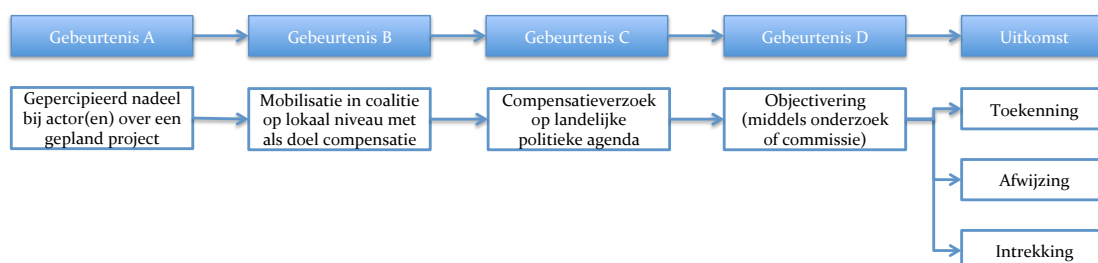
Ook in Nederland is deze omslag zichtbaar geweest. Tot in de jaren '70 werden grote projecten rationeel bekeken en top-down gestuurd, waarna draagvlak, participatie, compensatie en neveneffecten door de jaren heen steeds belangrijker werden (Van der Kammen en De Klerk, 2003). Zowel in Nederland als in Amerika kwam participatie en compensatie dus uiteindelijk hoger op de politieke agenda te staan, om het vereiste draagvlak voor een groot project te genereren. In Nederland is dit goed zichtbaar bij de besluitvorming die heeft plaatsgevonden rondom de Betuweroute, waarbij compensatie en inpassing de nodige parlementaire aandacht hebben opgeëist (TCI, 2004).

Een gevolg van deze ontwikkeling is dat grote projecten nog wel voor komen, maar alleen wanneer negatieve neveneffecten beperkt zijn en er sprake is van een goede compensatie. Hierdoor worden de grote projecten steeds minder een vingeroefening en steeds meer een bijzonderheid. Een ander gevolg is dat de doorlooptijd van projecten vanaf de 'do-not-harm-era' gemiddeld veel langer wordt en de kosten ook flink stijgen (Altshuler en Luberoff, 2003).

Binnen bovengenoemde ontwikkelingen zijn er acht sociale mechanismen te identificeren die impact uitoefenen op grote projecten. Ik beschrijf deze hierna stuk voor stuk en voorziet ze van een operationalisatie waarmee ik ze in mijn empirisch materiaal indien aanwezig kan terugvinden.

### Compensatie-mechanisme

Eerder is al kort ingegaan op het belang van draagvlak bij de realisatie van grote projecten: met de opkomst van participatieplanning werd dit steeds belangrijker. Een belangrijk onderdeel in het verkrijgen van draagvlak is het wegnemen van tegenstand tegen grote projecten door het verschaffen compensatie. Altshuler en Luberoff (2003) geven aan dat de compensatieverschaffing in sommige gevallen via de rechtszaal verloopt (litigation), maar vaak ook in onderhandelingen of zelfs op basis van strategische afwegingen tot stand komt. Soms kan het bijvoorbeeld goedkoper zijn om iemand bij voorbaat te compenseren, dan een procesgang uit te lokken. Dit resulteert in bijvoorbeeld royale uitkoop. In sommige gevallen wordt compensatie ook gebruikt als middel om het eigen belang te verdedigen. Altshuler en Luberoff (2003) beschrijven een situatie waarbij een parkeerverzorging in Boston milieugroeperingen aanmoedigt bezwaar te maken tegen een bepaald project om te voorkomen dat hij wordt onteigend. Wanneer het eigen belang dan niet meer in het geding is, kan deze steun ook in korte tijd weer verdampen. Een Nederlands voorbeeld hiervan is de Hedwigepolder, waar de Haven van Antwerpen milieugroeperingen steunt in hun pleidooi voor het ontpolderen van de Hedwigepolder, opdat de verdieping van de Schelde niet in gevaar komt.



Afbeelding 6: compensatie mechanisme

In de praktijk is het compensatie-mechanisme als volgt herkenbaar. In beginsel hebben een of meerdere actoren de perceptie dat een gepland project voor hen nadelen met zich meebrengt. Deze nadelen moeten van dusdanig belang zijn dat er bereidheid tot handelen ontstaat om deze nadelen in te perken door compensatie. Deze bereidheid wordt zichtbaar in bijvoorbeeld lokale actiegroepen. Door lobbywerk of media-aandacht komt het verzoek uiteindelijk op de landelijke politieke agenda te staan. De gepercipieerde nadelen zullen vervolgens worden geobjectiveerd door bijvoorbeeld een extra onderzoek of een commissie. Op basis hiervan wordt de compensatie al dan niet toegekend, of wordt het verzoek ingetrokken. Het mechanisme is gevisualiseerd in afbeelding 6. Als Kamermoties een rol van betekenis spelen in dit mechanisme is het aannemelijk dat zij dat doen in ideaaltypische gebeurtenis C. Hier wordt het compensatieverzoek immers behandeld door de landelijke politiek, waarmee dit het uitgelezen moment lijkt voor het indienen van moties.

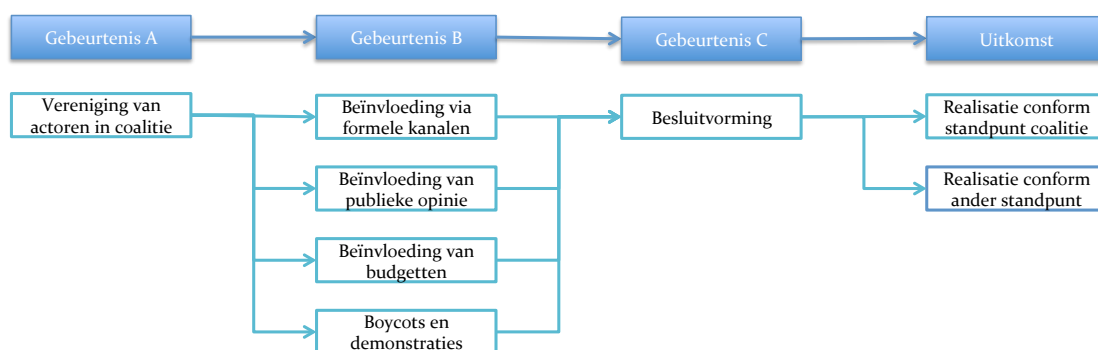


Wanneer er sprake is van plotseling intrekken van het compensatieverzoek is er waarschijnlijk gebruik gemaakt van compensatie als middel om het eigen belang te verdedigen. Dit intrekken van het compensatieverzoek hoeft niet helemaal aan het eind van de storyline plaats te vinden, omdat het gekoppeld zit aan een bepaald belang dat ook op andere momenten kan worden gerespecteerd. In een dergelijk geval zal het mechanisme dus op een andere manier zichtbaar zijn.

### Pleitcoalitie-mechanisme

Grote projecten in Amerikaanse context zijn nagenoeg zonder uitzondering afhankelijk van de support van zogenaamde 'support-coalitions' (Altshuler en Luberoff, 2004). Dit zijn coalities van groepen actoren die een sterk belang bij de uitvoering van een bepaald project hebben en daarom een zogenaamde pleitcoalitie samenstellen. In de Amerikaanse context zijn deze coalities over het algemeen 'business-led,' dat wil zeggen dat bepaalde (groepen) bedrijven hier een belangrijke rol in vervullen. Achtergrond hiervan is de belangrijke rol die 'business' speelt in de totstandkoming van Amerikaans beleid: de steun van bedrijven is vaak onontbeerlijk omdat zij een belangrijke rol vervullen in met name de lokale stedelijke economieën (Idem). Ondanks dat in Nederland de rol van bedrijven over het algemeen minder groot wordt getypeerd dan in de Verenigde Staten (Esping Andersen, 1990) is ook in Nederland sprake van pleitcoalities. Hierbij kunnen we bijvoorbeeld denken aan pleitcoalitie van de NS, het Havenbedrijf Rotterdam en het Ministerie van Verkeer en Waterstaat voor de aanleg van de Betuweroute (TCI, 2004).

Belangrijk is overigens om op te merken dat het mechanisme van pleitcoalities zich niet beperkt tot enkel het ruimtelijke domein. Ook in allerlei andere beleidsprocessen komt men deze 'advocacy coalitions' tegen. Dit wordt bijvoorbeeld beschreven in het werk van Sabatier (1998). Sabatier ziet binnen een 'beleidssubstelsysteem' meerdere pleitcoalities die als bio-organismen met elkaar concurreren om hun standpunt door te drukken, door gebruik te maken van vier verschillende strategieën. De actoren binnen het subsysteem worden voortdurend beïnvloedt door exogene variabelen en zijn overigens niet beperkt tot actoren van buiten het politiek-bestuurlijke systeem: ook bestuurders en ambtenaren maken hier deel van uit (Sabatier, 1998), zoals bij het eerdergenoemde voorbeeld over de Betuweroute te zien is.



Afbeelding 7: pleitcoalitie-mechanisme

Een pleitcoalitie-mechanisme (zie afbeelding 7) is in de praktijk te herkennen aan een steeds terugkerende coalitie die consistent voor hetzelfde standpunt pleit bij verschillende gebeurtenissen. Het mechanisme vangt aan door de vereniging van verschillende actoren in een coalitie. De coalitie komt tot stand doordat de deelnemende actoren de kans op succes groter percipiëren in dan buiten een dergelijke coalitie. Vervolgens kiest de coalitie een of meerdere strategieën om haar gelijk te krijgen en voert zij deze uit. Sabatier (1998) noemt er vier. De eerste strategie is het beïnvloeden van het proces via formele kanalen (het oprichten van verenigingen en stichtingen; het voeren van rechtszaken; het beïnvloeden van het Bevoegd

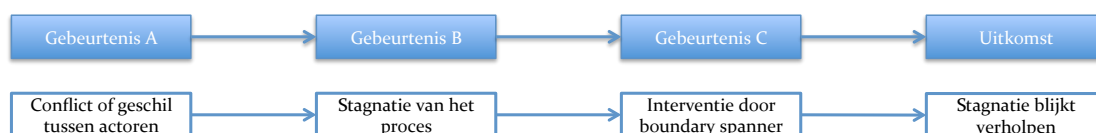
Gezag en het beïnvloeden van volksvertegenwoordigers). De tweede strategie is het beïnvloeden van het proces via de publieke opinie. De derde strategie is het beïnvloeden van de financiële arrangementen van een bepaald project. De vierde en later ontwikkelde strategie betreft het beïnvloeden van het proces via boycotts en demonstraties. Hierna vindt besluitvorming plaats op basis waarvan het project uiteindelijk al dan niet conform het standpunt van een bepaalde pleitcoalitie wordt gerealiseerd. Mogelijk ontwikkelt de pleitcoalitie zich in de loop van de tijd, doordat bijvoorbeeld het aantal deelnemers in de coalitie krimpt of groeit. Ook kan het standpunt evalueren.

Kamer moties spelen in dit mechanisme waarschijnlijk vooral een rol in gebeurtenis B en C. Het indienen van Kamer moties kan een strategie zijn om het proces via de formele weg te beïnvloeden. Doordat moties geregeld aandacht in de media krijgen, kan het bovendien leiden tot beïnvloeden van het proces via de publieke opinie. Tenslotte kunnen moties een rol spelen in de finale besluitvorming over een project.

### Boundary spanning-mechanisme

Altshuler en Luberoff (2003) constateren dat voor een stevige positie van de hierboven beschreven pleitcoalities 'government officials' onmisbaar zijn. Dit zijn politici en bestuurders van (vaak) lokaal niveau die het boegbeeld worden van een bepaald project en/of een bepaalde pleitcoalitie. Door het onderhouden van allerlei contacten proberen zij anderen te verleiden om zich achter een bepaald project te scharen: ze zoeken in feite een verbinding in belangen om op die manier draagvlak voor een bepaald project te verkrijgen.

Elders in de literatuur worden dergelijke personen die mensen, organisaties en processen verbinden ook wel 'boundary spanners' genoemd (Tushman en Scarlan, 1981). Net als bij het fenomeen pleitcoalities geldt ook hier dat deze personen zich niet alleen binnen ruimtelijke processen, maar in tal van maatschappelijke vraagstukken manifesteren. Een relevant voorbeeld van een boundary spanner in Nederlandse context is Adri Duivesteijn, die al enkele jaren bekendheid oogst met zijn pleidooi voor aanleg van een IJmeerlijn: een metroverbinding tussen Almere en Amsterdam (Trouw, 2012).



Afbeelding 8: boundary spanning mechanisme

Boundary spanners zijn in een casus te herkennen doordat zij op meerdere momenten een functie als 'smeerolie' vervullen en hun standpunt verkopen: ze zijn op dat moment een verbindende factor die de zaak verder helpen (Tushman en Scarlan, 1981). In afbeelding 8 is dit gevisualiseerd. De boundary spanner komt meestal in actie nadat door een conflict of geschil een proces is gestagneerd. Na inzet van de boundary spanner blijkt de stagnatie verholpen.

Doordat de functie van boundary spanner vaak een officieus karakter heeft, zijn boundary spanners meestal niet eenvoudig te herkennen in bijvoorbeeld documenten. Op basis van meer informele data zoals interviews kan mogelijk wel worden herleid of iemand als boundary spanner in een casus heeft geopereerd.

Alhoewel het mechanisme op het eerste gezicht geen ruimte biedt voor Kamer moties, kunnen deze mogelijk toch een rol van betekenis hebben bij de stagnatie van het proces doordat zij het geschilpunt kunnen benadrukken. Ook is het denkbaar dat juist naar aanleiding van een oproep uit een motie een boundary spanner wordt 'ingezet' om te interveniëren.

### Bottom-up initiatief-mechanisme

Veel initiatieven voor grote projecten komen, in tegenstelling tot wat misschien verwacht wordt, niet uit de koker van de landelijke (federale) politiek. Niet het bereiken van landelijke doelen is bepalend in de grote projecten agenda, maar druk van onderaf. Ondanks dat initiatieven zoals stedelijke vernieuwing in een landelijk beleidskader passen, komt het initiatief altijd van lokaal bestuurlijk niveau (Altshuler en Luberoff, 2003).

Daar de Verenigde Staten een grote en sterk federaal georganiseerde natie zijn lijkt het wellicht niet gek om te veronderstellen dat bovengenoemd fenomeen in Nederlandse context minder sterk aanwezig is. Dit lijkt onderstreept te worden door de sterk landelijk georiënteerde planningstraditie die Nederland lang gekend heeft, bijvoorbeeld in de vorm van de Tweede Nota Ruimtelijke Ordening (Van der Cammen en De Klerk, 2003). Deze traditie lijkt met de Nota Ruimte (2006) echter op zijn retour en ook ander empirisch materiaal duidt op een belangrijke rol voor bottom-up initiatieven. Een voorbeeld hiervan is de realisatie van de N23 (de Westfriisaweg), wat als een sterk lokaal initiatief getypeerd kan worden (Edelenbos et al, 2010).



Afbeelding 9: bottom-up initiatiefmechanisme

Bottom-up initiatief als mechanisme kan in een casus worden herkend doordat er een bepaald idee 'van onderaf' wordt gepresenteerd: er ontstaat een idee bij een lokale actor. Dit idee wordt vervolgens lokaal breder ondersteund, waarna het op een volgend moment door bijvoorbeeld lobbywerk of media-aandacht onderdeel gaat uitmaken van de landelijke politieke agenda. Naar aanleiding daarvan wordt het idee verder uitgewerkt, al dan niet in samenwerking met de lokale actor(en). Uiteindelijk wordt het idee (deels) uitgevoerd of afgewezen. In afbeelding 9 is het mechanisme zichtbaar gemaakt.

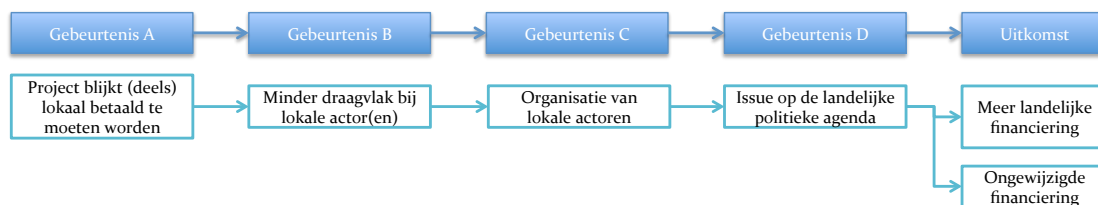
De veronderstelling is dat Kamermoties in dit mechanisme vooral een rol spelen in gebeurtenis C. Het compensatieverzoek staat op dat moment op de landelijke politieke agenda, waardoor specifiek dit moment een logisch moment is om moties in te dienen, om op die manier het proces op een bepaalde manier te beïnvloeden.

### Centrale financiering-mechanisme

Een belangrijk kenmerk van succesvolle grote projecten is volgens Altshuler en Luberoff (2003) dat deze tot stand komen zonder (grootscheepse) lokale financiering maar met behulp van subsidies van de landelijke (federale) overheid. Zodra een groot project lokaal gefinancierd zou moeten worden zou - zeker gezien de anti-belasting sentimenten die in de Verenigde Staten leven - een dergelijk project zeer snel zijn draagvlak verliezen. Doordat het project federaal gesponsord wordt, wordt de pijn echter verdeeld over het gehele land en heeft dit geen impact op de lokale belastingbetaler.

Bovenstaand fenomeen kan niet één op één naar de Nederlandse context worden vertaald. Ten eerste zijn lokale overheden in Nederland in veel mindere mate in staat om zelf belasting te heffen. Op basis van deze belastingen zouden zij nooit in staat kunnen zijn om een groot project zelf te financieren. De inkomsten die lokale overheden binnenkrijgen zijn bovendien voor een groot deel (90%) afkomstig van de landelijke overheid en al dan niet voorzien van een oormerk (Overheid.nl, 2013b). Tegelijkertijd is het mechanisme waarbij draagvlak afneemt al naar gelang een lokale gemeenschap meer geld moet bijdragen aan een bepaald project wellicht

wel van toepassing in Nederland. De tolheffing in de Westerscheldetunnel (een tunnel die Zeeuws Vlaanderen verbindt met de rest van Nederland) lijkt bijvoorbeeld op fel verzet van de lokale bevolking te kunnen rekenen. Ondanks dat het fenomeen zich dus minder evident voor doet dan in de Verenigde Staten is dit toch iets om rekening mee te houden. Het wordt daarom meegenomen in het onderzoek.



Afbeelding 10: centrale financierings-mechanisme

Dit laatstgenoemde mechanisme, zichtbaar in afbeelding 10, is te herkennen aan afnemend draagvlak bij lokale partijen wanneer blijkt dat zij aan een project moeten meebetalen. Zij organiseren zich om dit gebrek aan draagvlak aan te kaarten. Vervolgens komt het issue op de landelijke politieke agenda als gevolg van bijvoorbeeld brieven van een gemeente aan het Rijk waarin zij bijvoorbeeld hun steun intrekken. Naar aanleiding hiervan wordt de projectfinanciering al dan niet gewijzigd waarbij de projectkosten voor de lokale partijen al dan niet veranderen.

Kamer moties vervullen in dit mechanisme waarschijnlijk met name een rol in gebeurtenis D, omdat het issue op dat moment op de landelijke politieke agenda staat. Daarmee is dat voor landelijke politici het aangewezen moment om het proces - al dan niet met behulp van Kamer moties - te beïnvloeden.

### Intermezzo: de mechanismen achter kostenoverschrijding

Als laatste wijzen Altshuler en Luberoff (2003) op de grote kostenstijgingen (en overschrijdingen) die zich vanaf de jaren '80 voordoen in grote infrastructuurprojecten.

Ook dit fenomeen blijkt zich niet te beperken tot de Verenigde Staten. Flyvbjerg et al (2003) hebben een onderzoek gedaan naar 258 grote projecten in twintig landen. Het betreft spoorwegen, bruggen en tunnels en de projecten zijn voltooid tussen 1927 en 1998.

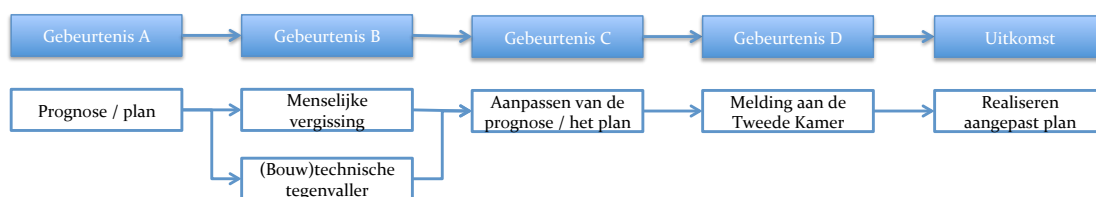
In 86% van de projecten kwamen kostenoverschrijdingen voor. In slechts 14% van de gevallen waren de kosten gelijk aan of lager dan het berekende bedrag. Bij spoorprojecten bedroeg de overschrijding gemiddeld 44,7%. Van de kostenoverschrijdingen wordt het grootste deel veroorzaakt in de 'pre-construction-phase' van het project veroorzaakt. Dat betreft het besluitvormingstraject dat vooraf gaat aan de uitvoering van een bepaald project. Elk jaar dat deze fase langer duurt, leidt over het algemeen tot een stijging van de kostenoverschrijding van gemiddeld 5% (Cantarelli et al, 2012). Anders gezegd, elk jaar dat een issue langer dan gepland in het 'politiek-bestuurlijke domein' blijft hangen stijgen de kosten met vijf procent.

In Nederland is de gemiddelde kostenoverschrijding kleiner dan in andere landen (Cantarelli, 2011). Voor spoorprojecten is deze 10,8%, voor wegen 18,6% en 21,7% voor bruggen en tunnels. Het valt op dat in Nederland spoorprojecten gemiddeld de kleinste overschrijding kennen, terwijl dat wereldwijd juist omgekeerd is. Cantarelli et al (2012) noemen hiervoor twee mogelijke verklaringen. Ten eerste is in Nederland de besluitvormingsfase gemiddeld korter dan in andere landen. Dit leidt daarmee tot minder kostenoverschrijdingen. Ten tweede is de scope van grote projecten in Nederland vaak anders dan in het buitenland. In Nederland betreffen dit soort projecten vaak uitbreiding van infrastructuur (bijvoorbeeld wegverbreding - en verbetering of spoorverdubbeling) terwijl projecten in het buitenland vaak geheel nieuwe projecten zijn.

Kostenoverschrijdingen an sich vormen meer een uitkomst van een proces dan een mechanisme erbinnen. Het is daarom noodzakelijk om de oorzaken van kostenoverschrijding te kennen om achterliggende mechanismen te kunnen identificeren. Er worden in de literatuur verschillende oorzaken genoemd voor kostenoverschrijdingen die gekoppeld worden aan verklarende mechanismen. Dit zijn tevens de laatste drie te identificeren mechanismen.

### Technische complexiteits-mechanisme

Er bestaan technische verklaringen die de technische complexiteit van een vraagstuk duiden als verklarende factor voor kostenoverschrijdingen. Specifieker gaat het hier om imperfecte voorspellingsmethoden, inadequate data en menselijke vergissingen (Flyvbjerg, 2009). In feite gaat het dus om menselijke en/of (bouw)technische tegenvallers.



Afbeelding 11: technische complexiteitsmechanisme

In een casus is dit technische-complexiteitsmechanisme te herkennen aan een prognose of een plan dat op moment A wordt gepresenteerd. Vervolgens treedt een menselijke of technische fout op, die leidt tot aanpassing van de prognose en/of het plan door bijvoorbeeld de Minister of de projectorganisatie. Deze aanpassing wordt tenslotte, via bijvoorbeeld voortgangsrapportages of Kamerbrieven, bekend gemaakt aan de Kamer.

Flyvbjerg (2009) stelt dat menselijke vergissingen of bouwtechnische tegenvallers uiteindelijk leiden tot kostenoverschrijding. Echter, het is aannemelijk dat dergelijke gebeurtenis ook tot andere uitkomsten kunnen leiden, zoals een langere planning (fouten moeten worden hersteld) of een afnemend draagvlak doordat mensen de bouwtechnische risico's na een technische fout hoger inschatten dan voorheen. Ik laat de uitkomst van dit mechanisme daarom open. Het mechanisme is gevisualiseerd in afbeelding 11.

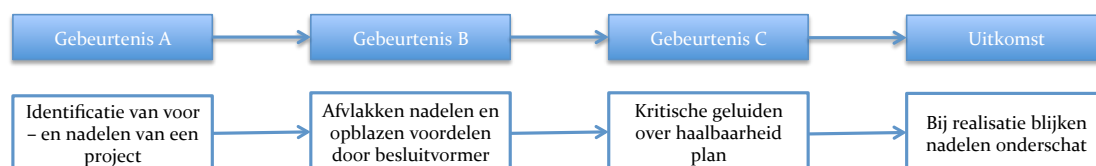
Kamermoties spelen in dit mechanisme naar verwachting een beperkte rol, daar menselijke vergissingen en bouwtechnische gebeurtenissen geen geplande gebeurtenissen zijn die de politiek al dan niet middels moties invloed op kan uitoefenen. Mogelijkerwijs spelen moties wel een rol in de fase tussen gebeurtenis D en de uitkomst van het mechanisme, als de Kamer het aangepaste plan verder wil veranderen.

### Optimism bias-mechanisme

Er bestaan psychologische verklaringen voor kostenoverschrijding die stellen dat het besluit om een bepaald project doorgang te laten vinden vooral tot stand komt door (over)-optimisme (*optimism - bias*) in plaats van rationele afwegingen bij besluitvormers en projectmanagers (Flyvbjerg, 2009). Ze overschatten baten en onderschatten kosten en gaan uit van de meest succesvolle scenario's terwijl risico's over het hoofd worden gezien. Volgens Flyvbjerg (2009) kan een dergelijke bias voorkomen worden door een reality check bij de besluitvormer.

Het optimism bias-mechanisme is herkenbaar doordat, na een planfase met identificatie van voor- en nadelen, in de vervolgfase bij de besluitvormer afvlakking van de nadelen en overschatting van de voordelen plaatsvindt. Hierop volgen ook direct kritische geluiden uit de omgeving. Bij realisatie van het project blijkt uiteindelijk dat door de besluitvormer de nadelen niet goed zijn ingeschat. In afbeelding 12 is het mechanisme zichtbaar gemaakt.

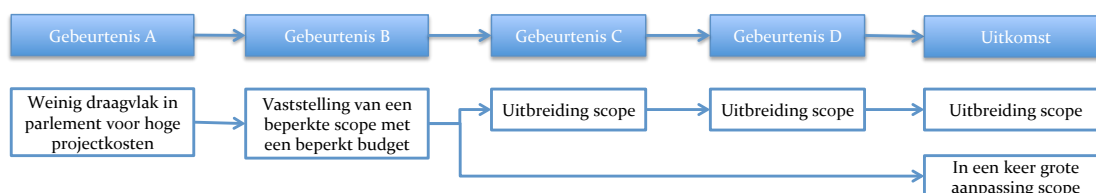
Redenerend in de lijn van het mechanisme vervullen Kamermoties naar verwachting vooral een rol in gebeurtenis C als instrument om het project alsnog af te blazen. Dit kan bijvoorbeeld met moties die de besluitvormer oproepen om af te zien van het overoptimistische plan.



Afbeelding 12: optimism bias mechanisme

### Politiek economische-mechanisme

Tenslotte zijn er politiek-economische verklaringen die aangeven dat projecten bewust (te) goedkoop worden geraamd, om het politiek draagvlak (en de kans dat een project doorgang vindt) te vergroten. (Flyvbjerg et al, 2003, Flyvbjerg 2008; 2009). Cantarelli et al (2012) stellen dat in Nederland met name de politiek-economische verklaring valide lijkt. Veel projecten worden te goedkoop geraamd, door het project een kleinere scope te geven dat deze in werkelijkheid heeft. In de pre-constructionfase blijkt de scope dan vervolgens vele malen vergroot te moeten worden, wat leidt tot veel kostenoverschrijdingen. Dit verklaart ook de grote kostenoverschrijdingen die in deze fase worden gerealiseerd. Ook andere auteurs (Chang, 2002; Shane et al, 2009; Giezen, 2012) brengen scope-aanpassing en scope-uitbreiding in verband met kostenoverschrijdingen in infrastructuurprojecten.



Afbeelding 13: politiek economische mechanisme

In de praktijk is dit politiek-economische mechanisme (zie ook afbeelding 13) te herkennen doordat blijkt dat initieel beperkt draagvlak bestaat voor een project met hoge kosten. Als gevolg hiervan wordt de scope van een project klein vastgesteld. Vervolgens blijkt in de loop van het project dat de scope steeds verruimd moet worden.

Kamermoties kunnen op twee manieren bijdragen aan het mechanisme. Enerzijds kunnen zij scopeverruimend werken doordat zij oproepen tot de realisatie van bijvoorbeeld extra of grotere kunstwerken in een project. Anderzijds kunnen zij ook scope-beperkend werken door op te roepen tot het schrappen van franje van een project.

Om het mechanisme te kunnen herkennen moet het moment van scopevaststelling goed worden afgebakend (Cantarelli, 2011). In dit onderzoek zie ik het kabinetsstandpunt over een project als de 'basis-scope.' Het kabinetsstandpunt wordt genomen aan het einde van de verkenningsfase van een project en wordt daarna besproken met de Staten-Generaal en verder uitgewerkt (Commissie Elverding, 2008). Dit is daarom een logisch moment om de scope op af te bakenen.

Net als bij het technische complexiteitsmechanisme kan scope-uitbreiding leiden tot een kostenstijging, maar mogelijk ook tot andere zaken zoals een langdurige planning en een verandering in draagvlak. De laatstgenoemde kan juist toenemen bij scope-uitbreiding, doordat bijvoorbeeld de kwaliteit van de inpassing wordt verbeterd. Dit heeft zich onder andere



voorgedaan bij de Betuweroute, waar het realiseren van een tunnel onder het Pannerdensch Kanaal cruciaal bleek voor het vergaren van draagvlak (TCI, 2004).

## Resumerend

In dit hoofdstuk is aangegeven dat Kamermoties en de dynamiek eromheen als een sociaal mechanisme gedefinieerd worden en dat dit als mechanisme het best kan worden bestudeerd met behulp van een sequentie-analyse. Daarnaast zijn acht mechanismen geïdentificeerd die betrekking hebben op besluitvormingsprocessen van grote projecten. Deze mechanismen kunnen niet los van elkaar worden gezien: dan zou er sprake zijn van een general linear reality. Door de toepassing van een sequentiemodel kan worden bestudeerd in hoeverre de verschillende mechanismen terugkomen in de twee cases en of hier een patroon in te herkennen is.

In het volgende hoofdstuk presenteer ik het research design en de cases.

## Hoofdstuk 3: afbakening, methode en cases

Dit hoofdstuk behandelt drie onderdelen. Allereerst wordt het researchdesign van het onderzoek beschreven. Daarna worden de te onderzochte cases geïntroduceerd. Tenslotte wordt ingegaan op de dataverzameling, de analysemethoden en de onderzoekseenheden.

### Research design

In deze paragraaf ga ik in op de gekozen kwalitatieve onderzoeksbenadering. Vervolgens zet ik mijn empirische cyclus uiteen. Tenslotte beschrijf ik het research design.

Onderzoeken op het gebied van grote projecten en besluitvormingsreconstructies die in de afgelopen decennia zijn uitgevoerd kennen niet één dominante onderzoeksbenadering: er bestaan zowel kwantitatieve (Flyvbjerg et al, 2003; Cantarelli, 2011) als kwalitatieve (Hartogh en Westerveld, 2008; Giezen, 2012) voorbeelden. De kwantitatieve onderzoeken leggen de focus op bijvoorbeeld het ontdekken van de mate van kostenoverschrijding in projecten en de statistisch af te leiden determinanten. De kwalitatieve onderzoeken, vaak in de vorm van multiple case studies, richten zich vooral op de 'hoe' vragen: hoe is een project tot stand gekomen, hoe is er gehandeld, et cetera.

Dit onderzoek kiest voor de kwalitatieve benadering. Dit heeft verschillende redenen. Ten eerste biedt een dergelijke benadering een grote kans om de onderzoeksvraag in de context te onderzoeken. Dat is belangrijk omdat de grote projecten die worden onderzocht tot stand komen in een complexe sociale werkelijkheid (Giezen, 2012). Deze sociale werkelijkheid en de daaraan gekoppelde sociaal-economische situatie is niet statisch maar zeer dynamisch wat inhoudt dat een impact op moment 1 anders is dan op moment 2 en dat ook de locatie waar de impact plaatsvindt zeer relevant is (Gerrits, 2012).

Ten tweede biedt de kwalitatieve benadering de mogelijkheid om ook de aard van een bepaald fenomeen te onderzoeken. Daardoor kan niet alleen geconstateerd worden dat er iets wel of niet plaatsvindt, maar ook waarom dat zo is en hoe dat tot stand is gekomen (Bryman, 2008). Het kan daarmee diepte-inzichten bieden in complexe issues (Flyvbjerg, 2006). De verklarende waarde van het onderzoek is daarmee hoog.

Een derde voordeel is dat door de kwalitatieve opzet ook betere *learned lessons* uit het onderzoek te destilleren zijn. Een groot onderzoek dat aanbevelingen doet over de besluitvorming van grote infrastructuurprojecten in Nederland, afkomstig van de tijdelijke commissie infrastructuurprojecten (2004), kent om die reden ook een kwalitatieve opzet. De betekenis voor toekomstig beleid van een dergelijk type onderzoek is daarom naar mijn mening ook groter dan bij een kwantitatieve opzet.

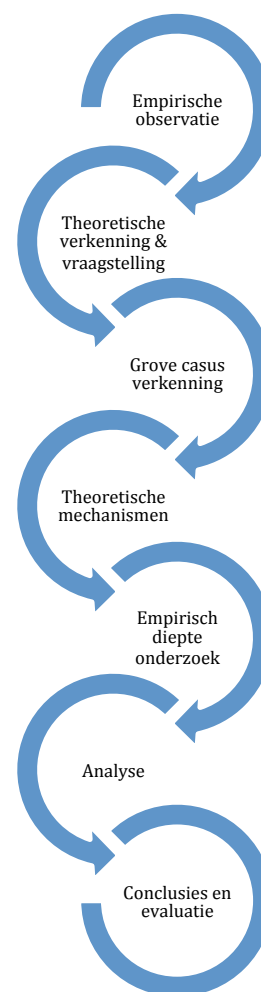
Tenslotte is in dit onderzoek gekozen voor het uitvoeren van een sequentie-analyse, welke zich op een goede manier kwalitatief laat onderzoeken. In een kwalitatieve benadering lijkt het bovendien eenvoudiger de dynamiek rondom Kamermoties op een goede manier te operationaliseren. Daarom prevaleert de kwalitatieve benadering in dit geval. In verder onderzoek naar dit thema kan een kwalitatief onderzoek echter ook waarde hebben en nieuwe inzichten verschaffen.

## Empirische cyclus

In dit onderzoek wordt gewerkt met een empirische cyclus. Hierbij vindt op basis van een observatie eerste een deel inductief onderzoek plaats, waarna dit deductief getoetst wordt. Uiteindelijk is sprake van een evaluatie (De Groot, 1994).

Inductie is een benaderingswijze van onderzoek waarbij theorie wordt geconstrueerd of geëvalueerd op basis van (empirische) bevindingen (Bryman, 2008). Simpel gezegd: wat zie ik in de praktijk gebeuren en welke theorie kan ik opstellen of evalueren op basis daarvan? In het tegenovergestelde concept, een deductieve benaderingswijze, wordt eerst op basis van theorie een aantal hypothesen opgesteld die daarna met behulp van (empirische) bevindingen worden getoetst (Bryman, 2008).

In dit onderzoek is de empirische cyclus als volgt zichtbaar. De aanleiding voor het onderzoek, de media-aandacht rondom de goedkoop uitgevallen Hanzelijn, is reeds in de inleiding beschreven. Dit vormt in principe de eerste observatie. Vervolgens is deze verwerkt in een aantal theoretische concepten, vooral de kostenoverschrijdings-theorieën van Flyvbjerg et al. (2003) en de daar van afgeleide theorieën. Daarna zijn de cases (in eerste instantie enkel de Hanzelijn) en later ook de spoorverdubbeling Amsterdam Utrecht grof bestudeerd op basis van bijvoorbeeld krantenartikelen, internetsites, de TCI-rapporten (2004) en andere relevante bronnen die met name via het internet gevonden werden. Hierbij kwam de mogelijke impact van moties op de projecten naar boven drijven. Vervolgens is op basis hiervan een aantal theoretische mechanismen opgesteld, die daarna empirisch diepgravend zijn onderzocht. Hier is heeft een analyse op plaatsgevonden. Op basis van de analyse zijn de conclusies getrokken en is het onderzoek geëvalueerd. In afbeelding 14 is de empirische cyclus uit dit onderzoek zichtbaar gemaakt.



Afbeelding 14: empirische cyclus

## De case-study als research design

Dit onderzoek beoogt duidelijkheid te scheppen in de relatie tussen Kamermoties en de dynamiek eromheen en de uitkomst van een project. Om deze vraag te kunnen beantwoorden wordt in dit onderzoek empirisch onderzoek gedaan naar het besluitvormingsproces van twee grote projecten, specifiek spoorprojecten. De keuze voor spoorprojecten heeft twee redenen. Ten eerste is de besluitvorming rond grote spoorprojecten in 2004 al uitgebreid onderzocht door de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten. Deze scriptie kan op deze kennis voortborduren. Ten tweede is het domein van grote Nederlandse spoorprojecten beperkter dan bijvoorbeeld wegenprojecten waardoor de externe validiteit van het onderzoek wordt vergroot. Er is niet gekozen voor een vergelijking tussen projecten van verschillende modaliteiten omdat dit de vergelijkbaarheid van de projecten verkleint en daardoor de focus kan afleiden van de invloed van Kamermoties en de dynamiek eromheen op het project.

Daarmee is er sprake van een comparative case-study: een uitputtende vergelijking tussen twee diepgaand te onderzoeken cases (Bryman, 2008). Een case-study is een vorm van empirisch onderzoek die bepaalde fenomenen onderzoekt in hun real-life context. Vooral wanneer de

grenzen tussen een bepaald fenomeen en de context niet geheel duidelijk zijn biedt de case study meerwaarde (Yin, 2003). Omdat in dit onderzoek niet bij voorbaat duidelijk is of moties als losstaand fenomeen moeten worden gezien en deel uitmaken van een specifieke context is de case-study een geschikte onderzoeksmethode. In de volgende paragraaf beschrijf ik de geselecteerde cases.

## Cases

Ik kies voor een vergelijkende case-study tussen twee grote Nederlandse spoorprojecten die op zoveel mogelijk punten gelijkwaardig aan elkaar zijn. Bovendien moet in beide cases sprake zijn van aangenomen Kamermoties. De cases zijn gekozen op basis van het MI(R)T Projectenboek, een jaarlijkse uitgave van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu waarin alle (grote) Nederlandse ruimtelijke en infrastructurele projecten zijn opgenomen die zijn gepland, worden uitgevoerd, of zijn opgeleverd (Rijksoverheid, 2013). Het Projectenboek geeft een feitelijke weergave van de opgave, de oplossing, de inpassing, de planning, de financiën en politiek/bestuurlijke afspraken van een bepaald project. Ook geeft het inzicht in gerealiseerde wijzigingen op eerdere afspraken. De feitelijke en complete samenstelling van het boek maken het een geschikte bron voor casuselectie. Overigens is het boek ook gebruikt voor bijvoorbeeld het onderzoek van Cantarelli (2011) naar kostenoverschrijdingen in Nederland.

Er is gekozen voor twee zo recent mogelijke vergelijkbare projecten. Ten eerste vergemakkelijkt dit het empirisch onderzoek aanzienlijk omdat veel respondenten nog bereikbaar zijn en het project zich nog goed herinneren. Ten tweede kan op deze manier inzichtelijk worden gemaakt hoe deze nieuwere generatie infrastructuurprojecten zich verhoudt tot eerder onderzoek naar andere besluitvormingsprocessen. Er is bij de selectie van de cases gelet op de gerealiseerde afstand, het type spoor en het realisatiebedrag. Op basis van deze criteria werden vier spoorprojecten gevonden die elk ongeveer één miljard euro of meer kostten en in het afgelopen decennium zijn gerealiseerd. Dit betroffen de HSL-Zuid, de Betuweroute, de Hanzelijn en de integrale spoorverdubbeling Amsterdam - Utrecht.

Uiteindelijk is gekozen voor de cases Hanzelijn en integrale spoorverdubbeling Amsterdam - Utrecht. Dit heeft drie redenen. Ten eerste zijn de kosten van deze projecten redelijk vergelijkbaar (rond één miljard euro) terwijl zowel de HSL-Zuid als de Betuweroute veel duurder zijn uitgevallen. Ten tweede zijn beide projecten wetenschappelijk nog beperkt geanalyseerd: de HSL-Zuid en de Betuweroute komen in diverse studies naar voren (o.a. Giezen, 2012; Cantarelli, 2011; Hartogh, 2008) terwijl dat voor de zeer recent opgeleverde Hanzelijn niet geldt. Ook de spoorverdubbeling Amsterdam - Utrecht heeft voor zover de auteur kon herleiden, misschien wel door de aandacht die de andere twee projecten op hebben geëist, zeer beperkt aandacht gehad. Ten derde betreffen beide projecten in principe een conventioneel spoorproject voor zowel goederen als reizigerstreinen onder 1500 volt gelijkspanning (de Nederlandse standaard) (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2006; Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012), terwijl de andere twee projecten niet conventioneel spoor (hogesnelheidslijn en goederenspoor) betreffen.

Daarnaast zijn er nog twee redenen waarom juist deze cases voor mijn onderzoek interessant zijn. Beide cases hebben te maken gehad met parlementaire wensen die opkwamen na het tracébesluit in de vorm van Kamermoties. In het geval van de integrale spoorverdubbeling Amsterdam - Utrecht is uiteindelijk conform de in de motie uitgesproken wens van de Kamer een verdiepte ligging van het spoor bij Abcoude gerealiseerd. Bij de Hanzelijn sprak de Kamermotie een voorkeur voor een tunnel onder de IJssel uit, die uiteindelijk juist niet is gerealiseerd. Voor wat betreft de fysieke oplossing verschillen de cases dus van elkaar, terwijl ze beiden met aangenomen Kamermoties te maken hebben gehad. Een ander bijzonder kenmerk

van beide projecten is dat zij beiden binnen de begroting zijn opgeleverd, terwijl de HSL-Zuid en de Betuweroute te maken hebben gehad met grote kostenoverschrijdingen (Cantarelli, 2011).

In onderstaande tabel 1 zijn de cases onderling vergeleken.

Project	Spoorverdubbeling	Hanzelijn
Kosten gerealiseerd	0,965 miljard euro (pp. 2006)	1,087 miljard euro (pp. 2009)
Lengte	ca 32 km	50 km
Type spoorlijn	Conventioneel (1500V=, 200 km/h)	Conventioneel (1500V=, 200 km/h)
Startnotitie	1990	1996
Trajectnota	1993	2000
Tracébesluit	1995	2004
Start uitvoering	2000	2006
Voltooing	2007	2012

Tabel 1: casusvergelijking

Het ligt wellicht voor de hand om de twee cases als onderzoekseenheden te bestempelen. Dit is deels correct. De cases vormen in dit onderzoek twee onderzoekseenheden op macro-niveau. Om een diepgaander analyse te kunnen maken is echter ook sprake van onderzoekseenheden op een kleiner niveau. Dit zijn de in hoofdstuk 2 genoemde deelbeslissingen. Verderop in dit hoofdstuk voorzie ik deze deelbeslissingen van een nadere operationalisatie. Eerst presenteer ik echter de data op basis waarvan ik deze deelbeslissingen selecteer.

## Data

Er wordt in dit onderzoek gebruik gemaakt van twee typen data: tekstuele bronnen (Kamerstukken) en interviews. De tekstuele bronnen zijn gebruikt om eerst een zo feitelijk mogelijk beeld te creëren van de opgetreden Kamerstukken en de dynamiek eromheen. Ook komt de fysieke oplossing feitelijk naar voren uit de Kamerstukken. Het feitelijke beeld is vervolgens van diepte voorzien door het afnemen van elf semi-gestructureerde interviews.

De tekstuele bronnen bestaan uit Kamerstukken van de Tweede Kamer uit de periode 1995-2012. Een Kamerstuk is een schriftelijk stuk dat is uitgewisseld tussen de Nederlandse Regering en het Nederlandse Parlement. Het is daarmee een geschikte bron om het handelen van de Kamer en de Regering over een bepaald dossier te reconstrueren. Er is gekozen voor de periode 1995-2012 om zowel een inhoudelijke als een methodologische reden. Inhoudelijk gezien is de periode 1995-2012 interessant omdat na 1994 beide tracébesluiten vast zijn gesteld. Methodologisch geldt dat via de online database vanaf 1995 de parlementaire stukken eenvoudiger te vinden zijn.

Omdat beide projecten meer dan 1000 Kamerstukken hebben gegenereerd is een selectie hierop noodzakelijk. Deze selectie is uitgevoerd aan de hand van de in de factsheets genoemde aangenomen moties en de daarin genoemde issues. Voor de spoorverdubbeling Amsterdam - Utrecht zijn op die wijze 37 relevante Kamerstukken gevonden op basis van de zoektermen 'spoorverdubbeling Abcoude', 'corridor Amsterdam Utrecht' en 'Gein spoorverdubbeling'. Voor de Hanzelijn zijn 53 relevante Kamerstukken gevonden op basis van de zoektermen 'Hanzelijn Hattem,' 'Hanzelijn brug,' 'IJsselbrug Hattem' en 'Hanzeboog'. Het betreft hier zoekresultaten op basis van woorden in de tekst. Voor beide projecten zijn daarnaast relevante Kamerstukken toegevoegd die niet op basis van deze zoektermen boven kwamen drijven, maar wel in de factsheet stonden vermeld. Ook zijn enkele Kamerstukken toegevoegd waarnaar in de gelezen stukken werd verwezen en die op basis daarvan relevant leken te zijn. De laatstgenoemde strategie heet ook wel 'snowball-sampling' (Wester, 2006).

In onderstaande tabel 2 zijn de categorieën te vinden waarin de Kamerstukken in te delen zijn.

Categorie	Spoorverdubbeling	Hanzelijn
Brief van de Minister of het Kabinet aan de Tweede Kamer	14	14
Stemmingen	4	2
Moties en amendementen	6	4
Verslagen of handelingen van overleggen	10	9
Totaal	34	28

Tabel 2: bestudeerde Kamerstukken

Op basis van de Kamerstukken wordt zoals gezegd een zo feitelijk mogelijk beeld over de dynamiek rondom de Kamermoties en het besluitvormingsproces als geheel verworven. Bovendien is uit de Kamerstukken af te leiden wat de gerealiseerde fysieke oplossing is. Globaal is het ook mogelijk om de impact van de Kamermoties te beoordelen, maar er bestaat nog weinig inzicht in de context. Niet precies duidelijk is bijvoorbeeld hoe de motie tot stand komt. Om deze inzichten te verschaffen wordt in dit onderzoek ook gebruik gemaakt van elf semi-structureerde interviews. Deze interviews zijn afgenomen in de periode mei - juli 2013 door de auteur van het onderzoek. De interviews zijn opgenomen met een voicerecorder en daarna allemaal getranscribeerd. In tabel 3 is zichtbaar met wie er gesproken is en voor welk project.

In een semi-structureerd interview worden aan de hand van een bepaalde topiclijst (een interview-guide) een aantal onderwerpen in een interview behandeld (Bryman, 2008). In deze topiclijst komen dezelfde 'sensitizing concepts' aan bod als in de kwalitatief-interpreterende tekstanalyse. Gedurende het verloop van het interview kan van de vragenlijst worden afgeweken als de respondent met informatie komt die in het licht van de onderzoeksvraag interessant is (Bryman, 2008). Nadat de interviews zijn getranscribeerd, zijn deze gecodeerd aan de hand van de hierna te presenteren sensitizing concepts. Op deze gecodeerde citaten is vervolgens een kwalitatieve data-analyse toegepast. De uit deze analyse in dit onderzoek genoemde citaten zijn voor gebruik voorgelegd aan de geïnterviewde personen, om te borgen dat deze een waarheidsgetrouw beeld weergeven.

	Spoorverdubbeling	Hanzelijn
Projectleider ProRail	1	2
Dhr. Peter van Heemst (PvdA)	1	
Dhr. Arie Slob (ChristenUnie)		1
Wethouder Hattem		1
Voorzitter actiegroep Abcoude	1	
Projecttrekker Rijkswaterstaat	1	
Gedeputeerde Overijssel		1
Behandelend ambtenaar Ministerie van Infrastructuur en Milieu	1*	1*
Burgemeester Abcoude	1	

Tabel 3: overzicht interviews

\*Beide projecten zijn in dit geval met dezelfde persoon besproken

## Eenheden van de analysemethode

In het vorige hoofdstuk is beargumenteerd dat een sequentie-analyse een passende methode is om te duiden wat de impact is van Kamermoties op de fysieke uitkomst van een bepaald project (de macro-casus). Ook is duidelijk dat de bijbehorende micro-onderzoekseenheden de verschillende beslistmomenten in het beleidsproces zijn. Nu is het zaak om passende eenheden



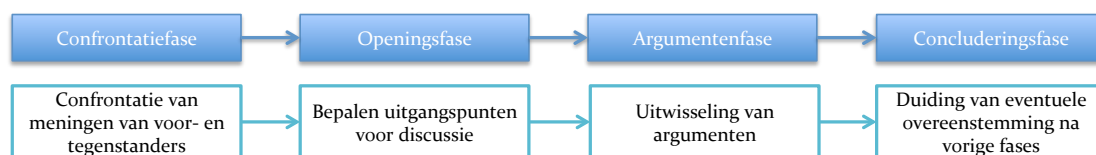
te identificeren voor een dergelijke sequentie-analyse. Een voor de hand liggende keuze lijken de verschillende stemmingsmomenten voor moties over het infrastructuurproject, omdat in een sequentie-analyse immers gekeken wordt naar 'beslismomenten.'

In dit onderzoek wordt daar echter niet voor gekozen, maar worden de eenheden afgebakend op argumentatielijnen. De belangrijkste reden hiervoor is dat moties het sluitstuk vormen op een parlementair issue. Wanneer blijkt dat er een discussie is in de Kamer kan er naar aanleiding daarvan een motie worden ingediend om een uitkomst van een meningsverschil te forceren. De motie is dus een middel om een bepaald issue in een bepaalde richting te duwen. Om de analyse niet 'plat te slaan' kies ik voor een afbakening op argumentatielijnen. Om deze afbakening te kunnen maken moet eerst echter verduidelijkt worden wat argumentatie is.

### Argumentatie

In de argumentatieleer bestaan verschillende theorieën over wat argumentatie is. Waar gebruik wordt gemaakt van argumentatie-analyse op politieke issues zijn twee methoden veelgebruikt: het Toulmin-model en de pragma-dialectiek. Het Toulmin-model is afkomstig van dhr. Toulmin en wordt onder andere gebruikt door Petrik (2010) in een vergelijkende argumentatieanalyse van constitutionele debatten rondom twee 'found-a-village-projects.' Het model van Toulmin stelt dat argumentatie een middel is om een claim te bewijzen. In die zin maakt argumentatie deel uit van een claim-rechtvaardigings-model dat zes verschillende componenten bevat. De belangrijkste hiervan zijn de claim, de beschikbare data om de claim te onderbouwen en de warrant (de rechtvaardiging ofwel de argumentatie) (Petrik, 2010).

Pragma-dialectiek is een door twee Nederlandse taalwetenschappers ontwikkelde theorie die stelt dat argumentatie een onderdeel is van een discussie die als doel heeft een meningsverschil op te lossen (Curato, 2012). De benadering wordt onder andere genoemd door Curato (2012) in een sequentiële analyse naar democratische beraadslaging. De theorie is pragmatisch omdat het argumentatie analyseert binnen de context van een interactie en niet kijkt naar formele logica, zoals klassieke argumentatietheorieën (Curato, 2012).



Afbeelding 15: fasen binnen het model van kritische discussie van de pragma-dialectiek

Binnen de pragma-dialectiek vormt argumentatie een onderdeel van een kritische discussie. Dit model beschrijft vier fasen die voorkomen in een kritische discussie en daarmee de weg tussen een meningsverschil en een oplossing. Hierbij worden de posities van de voorstanders (protagonisten) en tegenstanders (antagonisten) van een bepaald standpunt en de taalhandelingen die zij verrichten geanalyseerd (Curato, 2012). De fasen zijn weergegeven in afbeelding 15. De eerste fase is de confrontatiefase waarin de participanten aan de discussie de facto geconfronteerd worden met hun verschil van mening. De tweede fase is de openingsfase waarin de uitgangspunten voor de discussie worden bepaald. Hier gaat het bijvoorbeeld over de vraag welke argumentatieregels er worden gebruikt. De derde fase is de argumentenfase waarin de verschillende argumenten worden uitgewisseld. De protagonist positioneert hier redenen om zijn claim of standpunt te rechtvaardigen, de antagonist geeft vervolgens aan in hoeverre de rechtvaardiging valide is. Tenslotte is er de concluderingsfase waarin de partijen constateren in hoeverre er sprake is van een oplossing. Het kan ook zijn dat de partijen constateren dat zij nog steeds in een bepaalde mate verdeeld zijn. De uit de kritische discussie getrokken conclusie is waar casu quo geldig voor de participanten: dit is dus een normatieve waarheid (Curato, 2012).

Ondanks dat de argumentatiemodellen in zekere zin met elkaar verenigbaar zijn (de benadering van Toulmin is bijvoorbeeld te beschouwen als een uitwerking van de argumentatiefase van de pragma-dialectiek) benut dit onderzoek met name de inzichten uit het argumentatiemodel van de pragma-dialectiek. De eenheden van dit onderzoek bestaan uit beslismomenten in een parlementaire context. De pragma-dialectiek heeft twee eigenschappen die handig zijn bij het afbakenen van deze beslismomenten. Ten eerste geeft het model van kritische discussie handvatten om discussies af te bakenen. Deze handvatten worden gebruikt om de beslismomenten in de cases te identificeren. Bovendien werkt de pragma-dialectiek toe naar een conclusie. Een dergelijke conclusie kan in parlementaire setting worden gezien als het impliciete besluit. Ook dit verbetert de mogelijkheid tot het afbakenen van de eenheden.

Het Toulmin-model lijkt bovendien minder geschikt omdat het meer naar de rol van argumentatie op zichzelf kijkt, zonder daarbij de setting te betrekken waarbinnen de argumentatie wordt gebruikt. Er is in dit onderzoek evident sprake van meerdere partijen, bijvoorbeeld de verschillende partijen in de Kamer, de Minister en de omgeving van een project waardoor een benadering die de setting centraal stelt de voorkeur geniet.

### **Beslismomenten**

Zoals beschreven biedt de pragma-dialectiek een aantal handvatten die gebruikt kunnen worden bij het identificeren van de verschillende beslismomenten. Een beslistmoment is vergelijkbaar met de concluderingsfase uit de pragma-dialectiek. Hier wordt immers geconstateerd of er overeenstemming is over een bepaald plan, of dat de verschillende partijen nog te verdeeld zijn om een besluit te nemen. Naar mate er sprake is van grotere consensus is de kans op een besluit ook groter.

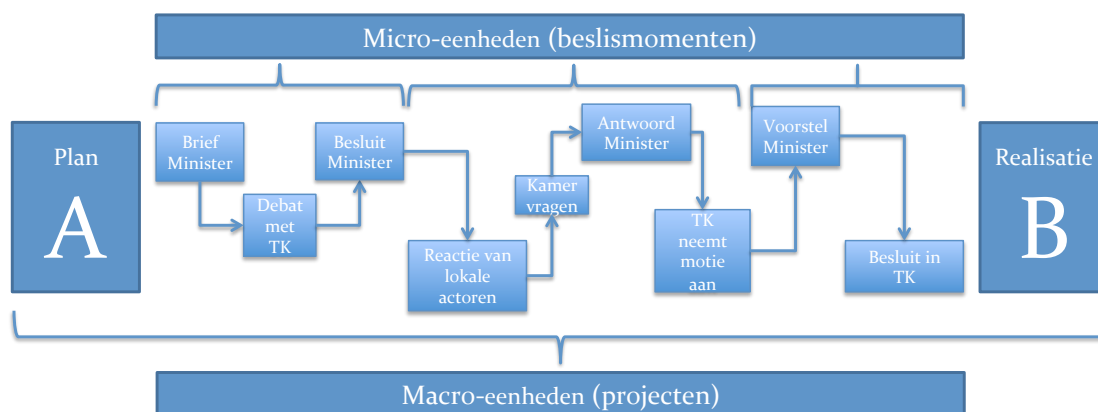
Dit onderzoek onderscheidt beslismomenten op twee niveaus. Allereerst bestaat op hoog niveau de beslissing over de casus als geheel. Deze uiteindelijke beslissing komt echter tot stand door een reeks van deelbeslissingen in de tijd, die zich niet op een per se logische wijze ontwikkelen. Om de globale beslissing op casusniveau te kunnen verklaren is het daarom zinnig om ook op een niveau lager deelbeslissingen te identificeren.

Om dit soort lagere beslismomenten (of: cycli) te identificeren, is op de gevonden Kamerstukken een analyse losgelaten om te zoeken naar in deze stukken zichtbare fases uit het model van kritische discussie. De confrontatiefase bleek meestal eenvoudig te vinden, doordat verschillende partijen en de Minister in de debatten hun posities uitdrukken. De openingsfase is nauwelijks zichtbaar in de Kamerstukken. Een logische verklaring hiervoor is dat de uitgangspunten van een parlementaire discussie zijn vastgelegd in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer. Een dergelijk reglement bevat reeds de uitgangspunten voor de discussie en de discussie over de uitgangspunten hoeft dus niet elke keer opnieuw plaats te vinden. Dit is een logische verklaring waarom deze slecht vindbaar is. De argumentatiefase en de concluderingsfase zijn daarentegen wel helder. De laatstgenoemde fase blijft af en toe wel impliciet, doordat de Kamer bijvoorbeeld niet meer reageert op een Minister nadat deze heeft aangekondigd bij een bepaald standpunt te blijven. Op dat moment beschouw ik dat als een impliciete beslissing om de argumentatie van de Minister te accepteren. Verder is ervoor gekozen om de beslismomenten relatief eng af te bakenen: dat wil zeggen dat wanneer twee discussies over verschillende onderwerpen parallel aan elkaar lopen, dit resulteert in twee cycli in plaats van één. Het gevolg hiervan is een naar verwachting minder globale analyse. Met behulp van deze selectiemethode zijn in de verschillende cases bij elkaar 25 cycli geïdentificeerd. In bijlage A is zichtbaar welke interpretaties zijn gedaan bij het identificeren van de cycli.

## Resumerend

In dit hoofdstuk is de hoofdvraag afgebakend, is ingegaan op de gebruikte onderzoeksmethoden in dit onderzoek en zijn de cases en eenheden gepresenteerd. Tezamen met het vorige hoofdstuk is hiermee de complete aanpak voor het empirische gedeelte van dit onderzoek helder. In afbeelding 16 is deze weergegeven.

Het onderzoek kijkt naar de impact van Kamermoties op de uitkomst van grote infrastructuurprojecten (de macro-eenheden). Anders gezegd: welke rol spelen Kamermoties en de dynamiek eromheen in het verschil tussen [Plan A] en [Realisatie B]. Om dit nauwkeurig te analyseren wordt gebruik gemaakt van een sequentie-analyse met bijbehorende micro-eenheden in de vorm van beslismomenten. In het volgende hoofdstuk worden de bevindingen van de sequentie-analyse gepresenteerd.



Afbeelding 16: onderzoeks aanpak.

## Hoofdstuk 4: Bevindingen

In dit hoofdstuk worden de bevindingen uit de cases beschreven per cyclus. De bevindingen zijn opgedaan met behulp van Kamerstukken van de Tweede Kamer en door middel van 11 diepte interviews. In elke cyclus worden een aantal empirische gebeurtenissen beschreven, die vervolgens worden vergeleken met de ideaaltypische gebeurtenissen uit de theoretische mechanismen. Ook wordt – indien relevant – ingegaan op de context.

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. Eerst zal de casus spoorverdubbeling Amsterdam – Utrecht worden beschreven. Vervolgens wordt ingegaan op de casus Hanzelijn

### Spoorverdubbeling Amsterdam - Utrecht

#### Inleidende cyclus

Deze cyclus bestaat uit twee empirische gebeurtenissen. Voor deze worden beschreven is het van belang om te melden dat in de jaren '90 alleen aan een groot project kon worden begonnen indien dit was vastgelegd in een Planologische Kernbeslissing. Voor de spoorverdubbeling Amsterdam - Utrecht betrof dit het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV-II). De behandelend ambtenaar stelt in het interview: *'Amsterdam Utrecht viel nog onder het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer. En het was zo dat je alleen maar een tracéprocedure kon beginnen voor projecten die genoemd waren en waarvoor een ruimtereservering stond in het Tweede Structuurschema. Dus dat was de basis.'*

#### Gebeurtenis I: Aanbieden van SVV-II aan de Tweede Kamer

Op 4 november 1991 stuurt de Minister een versie van het SVV-II naar de Tweede Kamer, voorzien van de wens: *'Wij hopen, dat de Tweede kamer de toegestuurde versie zal goedkeuren, opdat, nadat ook de Eerste Kamer deel D heeft goedgekeurd, de planologische kernbeslissing spoedig in werking kan treden. (Tweede Kamer, 1991: 20992-113)'*

#### Gebeurtenis II: instemming van de Tweede Kamer met SVV-II

Op 17 december 1991 stemt de Tweede Kamer daadwerkelijk in met de SVV-II, waarmee de basis voor het project was gelegd. (Tweede Kamer, 1992: 20992-117). Het SVV-II omschreef het project zoals in onderstaande tabel 4. Deze omschrijving vormt in wezen het kader voor de later vast te stellen projectscope die is uitgewerkt in de zogenaamde CAU-studie: de corridorstudie Amsterdam - Utrecht.

Traject Amsterdam - Utrecht	Status	Onderdeel van een hoofdtransportas	Toelichting
Amsterdam Muiderpoort	CS- onbekend	ja	Aanleg 2 sporen en vrije kruising.
Amsterdam Muiderpoort-Breukelen	te verbeteren bestaande verbinding of delen van een verbinding, zonder gestarte tracéprocedure	ja	2 Extra sporen.
Breukelen aansluiting	idem	ja	Vrije kruising.
Breukelen - Utrecht CS	idem	ja	2 Extra sporen
Utrecht station	idem	ja	Uitbreiding perroncapaciteit

Tabel 4: omschrijving spoorverdubbeling Amsterdam Utrecht in SVV-II. Bron: Tweede Kamer, 1991: 20992 – 114

#### Theoretische koppeling

In deze cyclus wordt het kader voor het project spoorverdubbeling Amsterdam – Utrecht vastgelegd. Het is in die zin de opmaat naar het daadwerkelijk te bestuderen proces en er zijn nog geen ideaaltypische gebeurtenissen uit de theoretische mechanismen zichtbaar.

## Cyclus van Verkenningen

Zoals gesteld diende het SVV-II uitgewerkt te worden. Dit vond plaats middels de zogenaamde CAU-studie, welke stond voor corridorstudie Amsterdam Utrecht. De CAU-studie ving aan met een startnotitie (1<sup>e</sup> gebeurtenis) en werd vervolgens uitgewerkt in een corridornota/MER (2<sup>e</sup> gebeurtenis) leidend tot een voorkeursbeslissing van de Minister (3<sup>e</sup> gebeurtenis). Deze voorkeursbeslissing is het feitelijke startpunt van de uitwerkingsfase van het project en was aanleiding voor een Kamerdebat (4<sup>e</sup> gebeurtenis).

### *Gebeurtenis I en II: startnotitie en corridornota/MER*

De projectleider vanuit Rijkswaterstaat stelt dat de CAU-studie vooral over het volgende ging:

*In kern ging het vooral over de beïnvloedingsmogelijkheden van spoor en weg. Dat was eigenlijk de kern. Hoe kun je nou de corridor in zijn totaliteit versterken en tegelijkertijd voldoen aan doelstellingen op het gebied van leefbaarheid en meer van dat soort zaken*

De projectleider van ProRail illustreert de CAU-studie in het interview:

*'daar is eigenlijk door Rijkswaterstaat, of toen Verkeer en Waterstaat een studie gedaan naar de capaciteit van de A2 – de weg – , de spoorlijn, en het Amsterdam Rijnkanaal. Dus weg, water en rail. Die zijn bekeken of die voldoende capaciteit hebben voor de toekomst. De uitkomst daarvan was: de A2 moet qua capaciteit vergroot worden, de spoorverbinding moet qua capaciteit vergroot worden en het Amsterdam Rijnkanaal heeft genoeg capaciteit. Dat is even heel simpel geformuleerd. In die fase is wel al heel veel, min of meer voorwerk gedaan voor de uiteindelijke planstudie. Dus er waren al wel wat schetsen gemaakt van spoorverdubbeling. Van hoe dat er uit kunnen zien? Die vormden het startdocument voor mij om de planstudie te starten.'*

Voor de ruimtelijke inpassing van de spoorverdubbeling ter hoogte van Abcoude waren in het CAU-rapport vijf varianten uitgewerkt, namelijk vier sporen op een viaduct, vier sporen op een aarden baan, vier sporen op maaiveld, vier sporen verdiept en twee sporen op maaiveld met station en twee sporen verdiept (Tweede Kamer, 1995: 23900 XII - 29 - bijlage 2).

### *Gebeurtenis III: voorkeursbeslissing Minister*

De voorkeursbeslissing van de Minister ging uit van een maaiveldoplossing met een geoptimaliseerde inpassing. Deze optimalisering zou erop gericht zijn om door aanvullende maatregelen en het benutten van de ruimte binnen het tracébesluit de nadelen voor bestaande belangen zoveel mogelijk te beperken. Hierbij diende een redelijke verhouding te bestaan tussen de hiervoor benodigde inspanningen en het belang dat met de maatregel wordt gediend (Tweede Kamer, 1995: 23900 XII - 29 - bijlage 2).

De Minister verzocht de Provincies de nodige medewerking te verlenen aan planologische inpassing. De betreffende gemeentebesturen zouden van het besluit in kennis worden gesteld met het verzoek de tracés in de desbetreffende bestemmingsplannen op te nemen. (Tweede Kamer, 1995: 23900 XII - 29).

De voormalig burgemeester van Abcoude schetst hoe dit verzoek in Abcoude werd ontvangen.

*'Op zich had de gemeenteraad van Abcoude geen bezwaren tegen de verbreding van het spoor, maar was uiteraard wel bijzonder geïnteresseerd hoe de oplossing zou kunnen worden gevonden voor de aanleg van de verbrede spoorlijn door het gedeelte wat de gemeente Abcoude betreft. Uiteraard zijn daar toen voorstellen naar voren gekomen. Een van de voorstellen was een grote fly-over en daar is toen in het bijzonder weerstand tegen ontstaan - en dat heeft toen geresulteerd in een unieke samenwerking mag ik wel zeggen tussen de Vereniging Behoud Spoorbuurt Abcoude en de gemeente. Ik moet zeggen dat ik dat als een unieke ervaring heb ondergaan. Een samenwerking tussen een*

*belangenvereniging en een gemeente die hetzelfde einddoel voor ogen hadden, namelijk voor Abcoude de meest acceptabele oplossing eruit te slepen die mogelijk was.'*

De voormalig voorzitter van de belangenvereniging zegt hierover:

*Het begin van het denken over de spoorverbreding Amsterdam Utrecht dat is aan het eind van de jaren 80 geweest. En Rien Nouwen was de eerste die eigenlijk aan de bel trok en in het lokale krantje een verhaal schreef en zei: mensen, we moeten oppassen wat er gaat gebeuren. En naja, hij kreeg bijval. En ik kende hem al, nogal goed. En goed, we hebben de koppen bij elkaar gestoken.*

*En waar wij toen mee te maken kregen hier in de buurt. Er waren een aantal mensen die zeiden: luister eens, daar moeten we dwars voor gaan liggen en actie voeren bijvoorbeeld. Het eerste plan van Jorritsma die het op maaiveldniveau wilde houden, toen was er wel een groep in de buurt die zei: dat moeten we niet pikken en we gaan het spoor blokkeren. Er dreigde nog eigenlijk een schisma in onze gelederen te ontstaan. De actievoerders of nouja, de wat gewelddadige actievoerders die vonden ons maar een slappe hap. **Q: Die wilden gewoon het spoor blokkeren ofzo?** Ja, ja. Maar wij hebben er de nadruk op gelegd: mensen, doe dat niet. Als je acties gaat voeren en het spoor blokkeren, dan wek je in het hele land irritatie op. Want wij vinden het hier belangrijk en de rest van het land zegt: lazer nou op. Goed, toen hebben we die discussie moeten voeren en het is ons gelukt om dat inderdaad bij te buigen. En vanaf het begin hebben wij gezegd: wat wij moeten doen is: argumenten, argumenten, argumenten en die op het juiste tijdstip op de goede plaats brengen.*

#### *Gebeurtenis IV: debat over de voorkeursbeslissing*

In het debat met de Tweede Kamer over de voorkeursbeslissing van de Minister bleek een meerderheid van VVD, PvdA en CDA de beslissing op hoofdlijnen te ondersteunen. Dit gold in meerdere mate voor de spoorverdubbeling, waarvan het nut en de noodzaak unaniem werden onderschreven. De verbreding van de Rijksweg A2 stuitte op bezwaar bij GroenLinks, D66 en de RPF.

De gekozen inpassing van Abcoude stuit op zeer breed verzet in de Kamer en vormt daarmee direct de confrontatiefase voor de volgende cyclus, over de verdiepte ligging aldaar. (Tweede Kamer, 1995: 23900 XII - 32). Peter van Heemst (een voormalig PvdA Kamerlid) verklaart dit als volgt:

*Ik denk overigens weer, hele belangrijke voetnoot, dat het (kostenoverschrijdingen bij de Betuweroute) ook te maken had met een enorme onwillige en onhandige en halsstarrige manier van optreden van het departement (Verkeer en Waterstaat) in die tijd. Die kwamen echt nog uit de jaren 70 en 80 mentaliteit. En ik heb dat zelf wel eens gekarakteriseerd met het motto van een stoffenhandel. Dat was stoffenhandel Sjonnie Gordijn. En die had als motto: meer meters voor minder geld. En dat vond ik ook echt de beste typering van hoe Rijkswaterstaat ... je rolt maar rails uit en je rolt maar asfalt uit. Hoe meer meters.. En ik dacht van ja: ik heb dan liever, als de nood aan de man is, wat minder meters maar goed ingepast. Dan wat meer meters met een hele slechte inpassing waar je later spijt van krijgt. Omdat het het landschap verziekt. Omdat het veel overlast veroorzaakt en noem maar op. Of allerlei stedelijke of ecologische ontwikkelingen in de weg gaat staan. Dat kan natuurlijk ook.*

*En eigenlijk hoopte een beetje die ergernis zich in de loop van die periode onder Jorritsma (de Minister van Verkeer en Waterstaat) wel op. En dat was eigenlijk .. dat leefde bij een groot deel van de Kamer. Want ik geloof dat de progressieve partijen in die tijd een meerderheid hadden, tussen 1994 en 1998. Met GroenLinks, D66, PvdA, SP,... een heel*



*belangrijke bondgenoot is altijd de ChristenUnie. Maar dat is in de politieke context in die tijd een heel belangrijk gegeven. In die tijd van Jorritsma had je een wat rechtse Minister van Verkeer en Waterstaat en een progressieve meerderheid in de Kamer.*

Het vraagstuk Abcoude vormde op dat moment echter geen belemmering om de CAU-studie te accepteren. De ambtenaar van Rijkswaterstaat illustreert dit:

*Maar de Kamer heeft de Corrodor-nota uiteindelijk goedgekeurd. Er is toen wel een aantal kritische noten geplaatst door een paar voorstemmende partijen bij de oplossing voor Abcoude. Maar het is niet zo dat die CAU studie toen is afgewezen. Maar de realisatie kon natuurlijk pas van start als je met Abcoude een deal had.*

De hierboven benoemde deal met Abcoude was nodig omdat dit project onder de oude tracéwet viel. De projectleider van ProRail licht dit toe:

*De tracéwet kent een stok achter de deur, want als er uiteindelijk geen overeenstemming bereikt wordt dan neemt de Minister een tracébesluit, en dan neemt de provincie of het Rijk het maken van bestemmingsplannen enzovoorts over van gemeenten. Dus daar zit een stok achter de deur. En die had ik niet. Dus met name gemeenten die niet zoveel belang en niet zoveel baat bij het project hadden, die hadden de mogelijkheid hun positie uit te spelen. En dat was een lastige situatie.*

### *Theoretische koppeling*

In deze cyclus zijn twee ideaaltypische gebeurtenissen uit het compensatiemechanisme zichtbaar. Abcoude percipieert op basis van de voorkeursbeslissing (empische gebeurtenis III) een negatieve toekomst voor wat betreft het spoor en gaat pleiten voor een betere inpassing (ideaaltypische gebeurtenis A). Naar aanleiding hiervan gaat men zich lokaal verenigen in een coalitie (ideaaltypische gebeurtenis B).

Ten tweede zijn in de cyclus elementen uit het pleitcoalitie-mechanisme zichtbaar. De lokale vereniging van actoren uit Abcoude in een coalitie (naar aanleiding van empirische gebeurtenis III) sluit aan op ideaaltypische gebeurtenis A. De pleitcoalitie lijkt zich ook al een beeld gevormd te hebben over de juiste strategie, maar deze strategie is in deze cyclus nog niet zichtbaar. Ook valt op dat in deze kwestie, onder het Kabinet Kok-I, de regeringspartijen uit het Kabinet niet met één mond spreken, terwijl dat wel gebruikelijk is. Blijkend uit empirische gebeurtenis IV steunt de VVD de lijn van de Minister. De andere regeringspartijen - het door Peter van Heemst omschreven 'progressieve blok' - steunen een betere inpassing. Daarmee verenigen zij zich, zij het niet expliciet, in de ontstane pleitcoalitie voor een verdiepte ligging.

Tenslotte is in deze cyclus - middels het voorkeursbesluit van de Minister, empirische gebeurtenis III - ook sprake van een scope-vaststelling. Deze is te koppelen aan de eerste ideaaltypische gebeurtenis (A) van het technische complexiteitsmechanisme en de tweede ideaaltypische gebeurtenis (B) van het politiek-economische mechanisme.

### *Eerste cyclus van de verdiepte ligging discussie*

Zoals blijkt was er bij de vaststelling van de CAU-studie een discussiepunt open blijven staan, aangewakkerd door inwoners en politici uit Abcoude op basis waarvan een eerste discussiereeks over de verdiepte ligging ontstond.

### *Gebeurtenis I: Kamerbezoek aan Abcoude*

In 1995 bezocht de vaste Kamercommissie voor Verkeer en Waterstaat op verzoek van Abcoude het dorp om de situatie met eigen ogen te beoordelen (Swildens, 2007). De inwoners en politici uit het dorp beoogden op die manier meer medestanders voor hun standpunt te creëren.

Peter van Heemst (voormalig PvdA-kamerlid) zegt hierover.

*'En ik weet geen eens meer precies hoe dat gegaan is. Maar ik denk dat die mensen uit Abcoude gewoon, die hadden een mooi verhaal. Van kom nou eens kijken als dat spoor wordt verdubbeld op maaiveldniveau. Dan komt een enorme barrière dwars door ons dorp. Dat is gewoon vervelend, punt één. En dat ligt er dan de komende duizend jaar. En verder, punt twee is, ja, we willen een mooie open verbinding hebben met het Groene Hart. En toen was eigenlijk het verhaal van ja: voor geen eens zo heel veel geld meer, kan je dat gewoon goed oplossen. En toen heb ik gezegd, denk ik, of anderen, dat weet ik helemaal niet: OK, dan komen we een keer kijken. Waarschijnlijk zijn we daarvoor uitgenodigd. Nou, dan ga je daar heen met de Kamercommissie. Zoals je gewoon tientallen projecten, ook gelukkig, bekijkt. En dan loop je daar rond, en dan denk je ja, wat ik al een beetje voelde toen ze me dat vanaf papier vertelden in zo'n gesprek in dat Tweede Kamergebouw, dat blijkt ook wel te kloppen. Jezus, wat is dit een mooie omgeving en wat een leuk dorp. Ja, als hier dadelijk dubbelspoor ligt.. Na, natuurlijk niets is een ramp. Maar het is toch wel echt heel vervelend. En als dat gewoon allemaal wat beter en wat mooier zou kunnen, dan moeten we dat maar eens gaan doen.'*

De voorzitter van de belangenvereniging zegt hier het volgende over:

*Maar Jorritsma bleef dus volhardend en toen is de commissie verkeer en waterstaat hier gekomen en toen maakte we ook kennis met Van Heemst. En een man waar we ook veel aan gehad hebben is Stellingwerf. En het belangrijke was dat die Kamercommissie.. we hebben ze deze plek laten zien en we hebben ze het Gein laten zien en die waren verbaasd. Die zeiden van: jeee, ja. Dat kan niet wat hier moet gaan gebeuren. En ik vind nog altijd dat dat een moment is geweest waar we ons latere succes eigenlijk toch voor een groot deel op kunnen terugvoeren. Als je die landelijk politiek naar je toe weet te halen en weet duidelijk te maken: mensen kijk nu eens wat hier gaat gebeuren. Ja, dan is er toch een hoop te bereiken. En kennelijk hebben we dat op een goede manier gedaan.*

Hij vervolgt:

*Dus we hebben de politiek benaderd, het bestuur en we hebben ook geprobeerd om landelijke bekendheid gegeven aan onze acties... .. En toen hebben we lokaal ook een soort manifestatie georganiseerd waar dan ook de TV bij was. We hadden een aantal voetbalfiguren. Levensgroot, die waren van board gemaakt. En daar was Jorritsma in voetbalkleding. En dan Frank de Boer, die toen nog bij Ajax furore maakte en in Abcoude woonde. Die kreeg de opdracht om penalty's te nemen waarmee hij Jorritsma moest raken. En, naja, dat deed hij feilloos*

Overigens was het lobbyen vanuit gemeenten of andere belanghebbenden in dergelijke kwesties gebruikelijk. Peter van Heemst stelt:

*Dus bij het MIT was echt het idee altijd van: als er niet gepiept werd was de kans dat een project gewoon zo doorging als de Minister dat had opgenomen in het MIT 100%. Tenzij je daar als Kamerlid toevallig, of via andere kanalen nog wat.. Maar meestal kwam een zaak in beweging of in discussie als er aan de bel was getrokken voor een project. Zo ging het wel. Dat kon je ook helemaal niet overzien, al die 200 of 300 of 400 projecten uit dat MIT.*

De projectleider van ProRail omschrijft de situatie op dit punt als volgt.

*We hadden bij Abcoude van meet af aan verschil van inzicht over de inpassing van de spoorlijn en met name over de kruising met het riviertje Het Gein. In de CAU studie was dat al een punt van discussie. Hoe zou dat vormgegeven moeten worden? Dus toen ik daar dat project startte, was dat van meet af aan een discussiepunt. Wij hebben eerst het plan verder uitgewerkt. Dat was een kruising met het Gein op het niveau van de spoorlijn*

zoals die daar toen lag. Op maaiveldniveau. En de parallelwegen van Het Gein eronderdoor of eroverheen. Dat paste de gemeente Abcoude helemaal niet. Die waren het daar absoluut mee oneens. Ik heb dat ontwerp verder uitgewerkt als een soort referentie. Toen kreeg je dus een patstelling, want de gemeente Abcoude die wenste daar niet aan mee te werken. Punt. En ja, zij hebben dus gewoon ook de politiek gezocht. Ze hadden hele goede relaties. **Q: Bewoners?** zij niet alleen, ook het bestuur van Abcoude, het college van B&W en de raad.. hadden hele korte lijntjes met de politiek. Dus die hebben hun probleem daar naar voren gebracht en daar gehoor gevonden.

#### *Gebeurtenis II: Aannemen Kamermotie*

De discussie over de verdiepte inpassing resulteert in een set moties vanuit de Kamer (vanuit onder andere de PvdA, de VVD en D66) die elk om een aanpassing van de plannen vragen (Tweede Kamer, 1995: 24403 - 11). De motie Van Heemst (Tweede Kamer, 1995: 24403 - 5) gaf aan dat op drie punten een aanscherping van de CAU-studie was vereist, waaronder het verdiept aanleggen van de spoorverdubbeling bij Abcoude. De motie overwoog dat een bedrag van ongeveer 120 miljoen gulden van de zijde van het rijk zal moeten worden ingezet ten behoeve van de verdiepte aanleg en dat de dekking daarvoor kan worden gevonden in een meerjarige reservering (van bijvoorbeeld 4 x 30 miljoen) op de geraamde uitgaven voor «onderhoud», «groenvoorziening» en «exploitatie» van Rijkswegen. De motie verzoekt de regering van deze aanscherping uit te gaan en binnen het volgende MIT aan te geven hoe de dekking is uitgewerkt en werd aangenomen. De overige moties werden verworpen (Tweede Kamer, 1995: p2600).

#### *Gebeurtenis III: Reactie van de Minister*

De Minister zag weinig in de aangenomen motie en geeft aan dat ze hier geen gevolg aan zal geven. Ze schrijft op 19 december 1995: 'Wat betreft het in deze motie neergelegde verzoek van de Kamer om terug te komen op de keuze voor de maaiveldvariant voor de uitvoering van de spoorverdubbeling ter plaatse van Abcoude en alsnog te besluiten tot verdiepte aanleg, deel ik u mede dat ik geen gevolg zal geven aan dit verzoek. Zoals ik de Kamer mondeling heb uiteengezet, baseer ik mij hierbij op de inhoudelijke afweging van voor- en nadelen van beide varianten alsmede op de onvermijdelijke precedentwerking die in dit specifieke geval van een keuze voor een verdiepte oplossing zou uitgaan.' (Tweede Kamer, 1995: 24403 - 11).

#### *Gebeurtenis IV: ontstaan padstelling*

Door de reactie van de Minister ontstond in feite een patstelling waarbij de Kamer en de Minister het meningsverschil leken te dulden. Peter van Heemst zegt hierover:

*Uiteindelijk was het met een Minister die niet wou slecht kersen eten. Want als de Minister zei: je kunt de pot op - dat zei ze allemaal veel deftiger en chiquer - ja, uiteindelijk is je laatste wapen een Minister naar huis sturen. Nou, dat doe je niet voor zoiets.*

#### *Theoretische koppeling*

In deze cyclus zijn ideaaltypische gebeurtenissen uit het pleitcoalitie-mechanisme zichtbaar. Empirische gebeurtenis I vertoont overeenkomsten met ideaaltypische gebeurtenis B: de pleitcoalitie ontplooit een strategie en beïnvloedt het proces via formele kanalen door de volksvertegenwoordiging tijdens het Kamerbezoek kennis te laten maken met de bezwaren.

Uit het compensatie-mechanisme is ideaaltypische gebeurtenis C (agendering en behandeling van het compensatieverzoek in het parlement) te koppelen aan empirische gebeurtenis II waarin een Kamer motie wordt aangenomen.

Het boundary spanning-mechanisme is zichtbaar doordat er een conflict ontstaat tussen verschillende actoren over de gekozen inpassing. In dit mechanisme is dit ideaaltypische gebeurtenis A, in de empirie is dit zichtbaar in gebeurtenis IV.

Tenslotte valt op dat het politiek-economische mechanisme hier niet van toepassing lijkt, daar de Kamer (in gebeurtenis II) bij voorbaat al aandringt op een grotere scope met meerkosten om de inpassing te verbeteren. Niet de kosten, maar de inpassing lijken voor een meerderheid van de Kamer dus doorslaggevend, terwijl bij een politiek-economisch mechanisme (in ideaaltypische gebeurtenis A) juist beperkt draagvlak bestaat voor hoge projectkosten.

### **Eerste cyclus rondom verdere uitwerking.**

In deze cyclus zijn twee gebeurtenissen zichtbaar. Allereerst is er een debat, waarna een halfjaar later een brief verschijnt met (een aantal) antwoorden op de aangekaarte kwesties.

#### *Gebeurtenis I: debat*

Na het naast zich neerleggen van de motie Van Heemst heeft de Minister in februari 1996 een debat met de Kamer. De Kamer dringt hierin aan op een nadere verkenning van de verdiepte variant (Tweede Kamer, 1996: 23999-5). Dit blijkt bijvoorbeeld uit onderstaand citaat.

*Gezien het afwijzende standpunt dat de minister in haar brief van 19 december jl. heeft ingenomen ten opzichte van de aangenomen motie, leek het hem (dhr. Van Heemst) zinnig dat de verdiepte aanleg nog eens grondig onder de loep wordt genomen, zowel wat de inhoud als wat de kostenkant betreft (Tweede Kamer, 1996: 23999-5).*

De Minister is het hier echter niet mee eens. *Zij verwachtte dan ook beslist niet dat het mogelijk zal zijn om bij een nadere verkenning de extra kosten van 175 a 195 mln. voor de verdiepte ligging veel lager vast te stellen, en wilde daarom vasthouden aan de maaiveldoplossing die zij overigens zo goed mogelijk wilde laten uitwerken. In ieder geval had zij er bezwaar tegen om de beslissing nu weer uit te stellen tot de begrotingsbehandeling, eind 1996, juist omdat de verwachting dat de kosten van de verdiepte ligging wel in de buurt van die van de geoptimaliseerde maaiveldoplossing kunnen worden gebracht, in haar ogen een illusie was. (Tweede Kamer, 1996: 23999-5).*

De Kamer en de Minister komen in het debat niet nader tot elkaar. Van de zijde van de Kamer komen ook geen moties om een verdere uitwerking af te dwingen.

#### *Gebeurtenis II: brief met uitwerking van de verdiepte variant.*

Op 14 november blijkt de Minister echter toch de verdiepte variant nader te hebben onderzocht. Ze schrijft (Tweede Kamer, 1996: 25005 - 3): *Naar aanleiding van eerdere besprekingen in de Kamer met betrekking tot de oplossing van de spoorverdubbeling Amsterdam-Utrecht ter plaatse van de passage door Abcoude heb ik de Bouwdienst/Lloyds verzocht om een nadere analyse van de kosten van de gepresenteerde oplossingen, alsmede een verkenning van de mogelijkheden om door middel van nieuwe bouwtechnieken tot een substantiële kostenreductie te komen.*

En vervolgt:

*Ik ben van oordeel dat er geen redelijke verhouding bestaat tussen de voordelen en de meerkosten van de verdiepte (nieuwe) variant. Mede gezien de te verwachten precedentwerking acht ik het niet verantwoord het kostenverschil van f 125 mln ten laste van mijn begroting te brengen. Dit betekent dat een verdiepte ligging alleen mogelijk is als andere partijen bereid zijn deze meerkosten vrijwel volledig voor hun rekening te nemen.*

### *Theoretische koppeling*

De in deze cyclus gerealiseerde uitwerking (empirische gebeurtenis II) sluit aan op ideaaltypische gebeurtenis D uit het compensatiemechanisme, waarin eveneens sprake is van een verdere uitwerking. De gegevens die uit de uitwerking voortkomen vormen een basis voor verdere (inhoudelijke) discussies over dit onderwerp, waardoor deze gebeurtenis de rest van het verloop van de casus beïnvloedt.

De Minister stelt in empirische gebeurtenis II dat een verdiepte aanleg mogelijk is mits andere partijen aan de financiering bijdragen. Dit gegeven is koppelbaar gebeurtenis A uit het financierings-mechanisme, dat uitgaat van een lokale bijdrage aan de financiering van een project.

### **Cyclus rondom onomkeerbaarheid**

Deze cyclus bestaat uit drie empirische gebeurtenissen, die allen betrekking hebben op het inbouwen van omkeerbaarheid in het proces.

#### *Gebeurtenis I: debat over een motie over omkeerbaarheid*

In het voorjaar van 1996 introduceert dhr. Stellingwerf (RPF) in een debat een motie die overweegt dat de Kamer heeft uitgesproken dat verdiepte aanleg van het spoor bij Abcoude wenselijk is en constateert dat de minister ten aanzien van genoemd traject een tracébesluit heeft genomen maar dat dit besluit geen rekening houdt met een verdiepte aanleg. De motie verzoekt de regering daarom bij de voorbereidende werkzaamheden geen stappen te zetten die bij de uitvoering van een verdiepte aanleg van het tracédeel bij Abcoude onmogelijk maken (Tweede Kamer, 1996: 24403 - 12).

De Minister ontraadt de motie, omdat de onduidelijkheid die hierdoor ontstaat vertraging oplevert: *Maar nu mag er geen onduidelijkheid blijven bestaan. Ik kan niet verder als ik niet zeker weet dat ik de procedure door kan, want dan kom ik nooit een stap verder met de gemeente en dan zal de gemeente ook niet meer bereid zijn om verder te praten* (Tweede Kamer, 1996: pp4197-4203).

#### *Gebeurtenis II: aannemen motie Stellingwerf*

Ondanks het verzet van de Minister neemt Kamer neemt de motie Stellingwerf aan (Tweede Kamer, 1996: pp4219-4220).

#### *Gebeurtenis III: impliciete uitvoering van de motie*

De Minister geeft geen directe reactie op de motie Stellingwerf. Uit geen van de onderzochte stukken blijkt dat zij na het aannemen van de motie onomkeerbare stappen heeft gezet. Daarom kan gesteld worden dat de Minister de motie impliciet heeft uitgevoerd.

### *Theoretische koppeling*

In deze empirische gebeurtenis zijn geen onderdelen zichtbaar die in de ideaaltypische storylines zijn genoemd. Tegelijkertijd is deze gebeurtenis wel voorwaardelijk voor het verdere verloop en de uitkomst van de casus doordat de Minister geforceerd wordt om te wachten met het tracédeel bij Abcoude tot de discussie over de verdiepte ligging beslecht is.

### **Eerste cyclus rondom het afwegingskader.**

Vanuit de Kamer komt de behoefte om het vraagstuk Abcoude te bezien in het kader van het afwegingskader infrastructuur, om op die manier een eerlijkere afweging te kunnen maken.

De projectbegeleider van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat illustreert de afwezigheid van een afwegingskader:

*De hele discussie over inpassing van infrastructuurprojecten die begon op dat moment pas een beetje op gang te komen. Over details als: hoe werk je dat nu uit, bijvoorbeeld in*

*Abcoude? Dat was in dit tracébesluit helemaal nog niet geregeld. Dus die uitwerking die moest toen eigenlijk nog komen ... Er was dus nog geen vastomlijnd kader voor: is er geld voor inpassing?*

Deze cyclus loopt parallel aan de tweede verdiepte ligging discussie: beide cycli zijn ook afhankelijk van elkaar en bevatten deels dezelfde gebeurtenissen.

#### *Gebeurtenis I: Kamerdebat*

De hierboven door dhr. Claus geschetste problematiek was eind 1996 aanleiding voor Dhr. Van Heemst (PvdA) en mevrouw Van 't Riet (D66) om een motie in te dienen. Deze overweegt dat aan de aanpassing van infrastructuur steeds hogere eisen worden gesteld. Naar aanleiding daarvan verzoekt de motie de regering uiterlijk bij het volgende MIT voorstellen te doen voor een kader waarbinnen dergelijke eisen kunnen worden afgewogen, inclusief de toedeling van daaruit voortvloeiende meerkosten (Tweede Kamer, 1996: 25003 - 7). De motie kan op weinig handgeklap van de Minister rekenen (Tweede Kamer, 1996: 25003 - 18).

#### *Gebeurtenis II: Kamer neemt de motie aan*

Ondanks de weinig enthousiaste houding van de Minister, wordt de ingediende motie op 17 december 1996 aangenomen (Tweede Kamer, 1996: pp 3202-3203).

#### *Gebeurtenis III: brief van de Minister*

In december 1996 geeft de Minister toe aan de wens van de Kamer en stelt voor om het vraagstuk Abcoude te bezien in het inpassingskader infrastructuur. Ze schrijft: *'gelet op het feit dat tijdens de begrotingsbehandeling door de Kamer is gevraagd om een algemeen kader voor de normering van infrastructuurprojecten stel ik voor de definitieve besluitvorming rond Abcoude in dat kader te bezien waarbij ook door de Kamer erkend wordt dat er prioriteiten gesteld en keuzes gemaakt dienen te worden.'* (Tweede Kamer, 1996: 25000 A - 7) Een meerderheid van de Kamer is hiermee akkoord.

#### *Theoretische koppeling*

Op basis van deze cyclus zijn geen expliciete koppelingen te leggen tussen empirische en ideaaltypische gebeurtenissen. Wel geldt dat, indien inpassing wordt gezien als een vorm van compensatie, de vraag van de Kamer om een inpassingskader gezien kan worden als een poging om de normen ten aanzien van compensatie structureler te verankeren. Op die manier hoeft niet bij elk project individueel bekeken te worden of het inpassingsverzoek terecht is. De empirische gebeurtenissen I, II en III uit deze cyclus vormen hiermee een poging tot beheersing van de vierde ideaaltypische gebeurtenis uit het compensatie-mechanisme ('objectivering middels onderzoek of commissies').

#### **Tweede cyclus van de verdiepte ligging discussie.**

In deze cyclus vindt opnieuw discussie plaats over het al dan niet realiseren van een verdiepte ligging. Deze cyclus loopt parallel aan de vorige cyclus over het inpassingskader en het verloop van de discussie is hier ook van afhankelijk. Enkele gebeurtenissen komen ook overeen, al worden er andere aspecten benadrukt.

#### *Gebeurtenis I: Kamerdebat*

Eind 1996 komt, naar aanleiding van de uitwerking van de verdiepte variant door de Minister, een nieuwe discussie op gang over de inpassing van de spoorlijn bij Abcoude. De Minister blijft tegen een verdiepte variant, tenzij andere actoren mee betalen (Tweede Kamer, 1996: 25003 - 3). Tegelijkertijd blijft de Kamermeerderheid voor een verdiepte ligging in het debat zichtbaar.



### *Gebeurtenis II: Kamerdebat over amendement*

Naar aanleiding van het debat dient dhr. Stellingwerf samen met zes collega's een amendement in dat 125 miljoen gulden toevoegt aan de verplichtingenruimte voor het jaar 1997, door de geplande verbreding van de A2 twee jaar uit te stellen. Omdat zowel D66 als de PvdA mede-ondertekenen is er sprake van een Kamermeerderheid (Tweede Kamer, 1996: 25000 A - 6). In het debat over dit amendement blijken de VVD en het CDA tegenstander van het uitstellen van de A2.

Ook de Minister wil niet mee en blijkt fel in het debat: *'Ik vind het (red: amendement) eigenlijk onaanvaardbaar. Wij hebben grote problemen in dit land. Wij moeten ons rot investeren om ervoor te zorgen dat de bereikbaarheid verbeterd wordt. Wij willen zo'n beetje de allerbelangrijkste weg van dit land groter maken. Ik vind het onaanvaardbaar om het geld wat daarvoor bestemd is, te gebruiken om een tunnel te realiseren die niet noodzakelijk is. Ik vind dat niet kunnen.'* en *'Het amendement geeft mij de mogelijkheid om verplichtingen aan te gaan. Ik zal het niet doen. Ik zeg het ronduit.'* (Tweede Kamer, 1996: pp 2979-3010).

De toezegging van de Minister om het amendement niet uit te voeren lijkt overigens bepaald uniek. De projectbegeleider van het Ministerie stelt namelijk:

*'En ja, een amendement niet uitvoeren, dan ben je als Minister weg, dan krijg je een motie. Dat kan niet. Uiteindelijk ligt de macht bij de Kamer en het niet uitvoeren van een amendement, dan kan je je tas pakken. Dan ga je naar huis. Dus dat gebeurt volgens mij ook nooit.'*

### *Gebeurtenis III: brief van de Minister*

De kolen worden van het vuur gehaald doordat de Minister in een brief (Tweede Kamer, 1996: 25000 A - 7) aangeeft de besluitvorming rondom Abcoude verder wil uitstellen en wil bezien in het op te stellen inpassingskader voor infrastructuurprojecten, zoals ook uit de vorige cyclus bleek.

### *Gebeurtenis IV: tweede debat over het amendement.*

Naar aanleiding van de brief van de Minister, halen de PvdA en D66 hun handtekening onder het amendement vandaan, waardoor hier geen Kamermeerderheid meer voor is. Zij zien het voorstel van de Minister om de besluitvorming te bezien in een inpassingskader als een goede kans. Dit komt hen op kritiek van de oppositie te staan, die stelt dat de partijen hun verzet tegen een niet-verdiepte ligging staken (Tweede Kamer, 1996: pp 3345-3361).

### *Theoretische koppeling*

In deze cyclus zijn twee elementen zichtbaar uit het compensatiemechanisme. In de empirische gebeurtenissen I, II en IV is de parlementaire behandeling van een compensatievraagstuk (ideaaltype gebeurtenis C) zichtbaar. Voorts lijkt het voorstel van de Minister om de besluitvorming in een inpassingskader te bezien (empirische gebeurtenis III) op ideaaltypische gebeurtenis D (objectivering) uit het mechanisme.

Ook het pleitcoalitie-mechanisme is zichtbaar in deze cyclus. Het opgestelde amendement (empirische gebeurtenis II) is een concrete vorm van de pleitcoalitie-strategie om het proces via de formele weg te beïnvloeden (ideaaltypische gebeurtenis B). Tegelijkertijd echter versnipperd de eerder verenigde pleitcoalitie in het parlement in empirische gebeurtenis IV, daar de PvdA en D66 een ander standpunt hebben dan de oppositie.

### *Tweede cyclus rondom het afwegingskader*

De rust in de Tweede Kamer verdwijnt weer als blijkt dat de Minister de beslissing over Abcoude alsnog los wil koppelen van het inpassingskader. Deze cyclus loopt deels parallel aan de tweede uitwerkingscyclus, de derde cyclus rondom het afwegingskader en de derde cyclus

van de verdiepte ligging discussie: de vier cycli zijn ook afhankelijk van elkaar en beslaan deels dezelfde gebeurtenissen.

#### *Gebeurtenis I: Kamerdebat*

In een debat wijzen PvdA en D66 erop dat dit niet conform de eerdere afspraak is. Het gevolg is een nieuwe impasse over de inhoudelijke oplossing waarbij de Minister en (in mindere mate) de VVD pleiten voor een realisatie van de spoorverdubbeling op maaiveldniveau en de rest van de Kamer pleit voor een verdiepte ligging (Tweede Kamer, 1997: 25000 A - 14). De PvdA probeert uit de impasse te komen door een voorlopig inpassingskader' voor te stellen, maar dat voorstel neemt de Minister niet over.

#### *Gebeurtenis II: schriftelijke conversatie tussen Kamer en Minister*

In een schriftelijke uitwisseling van vragen en antwoorden stelt de Minister niet te willen wachten omdat het project daardoor teveel vertraging oploopt (Tweede Kamer, 1997: 25603 - 2).

#### *Gebeurtenis III: berusting na opstarten nieuwe verkenning*

Omdat de Minister eind 1997 inmiddels een nieuwe verkenning heeft opgestart naar een oplossing berusten beide partijen verder in hun standpunten: er wordt geen verdere actie ondernomen om het geschil over het inpassingskader te slechten.

#### *Theoretische koppeling*

In deze cyclus komen geen onderdelen voor die zijn opgenomen in de storylines van de mechanismen. Wel is de versnippering in de pleitcoalitie op landelijk niveau verdwenen en volgt de empirie daarmee het ideaaltypische pleitcoalitie-mechanisme weer. Daarmee is de cyclus voorwaardelijk voor het verdere verloop van de casus.

#### **Derde cyclus van de verdiepte ligging discussie.**

Daar de Minister Abcoude niet langer in het inpassingskader wil bezien, gaat de inhoudelijke discussie over de vorm van de spoorverdubbeling in Abcoude midden 1997 weer verder. Deze cyclus loopt deels parallel aan de voorgaande en de hiernavolgende cyclus: de drie cycli zijn ook afhankelijk van elkaar en beschrijven deels dezelfde gebeurtenis vanuit een andere invalshoek.

#### *Gebeurtenis I: Kamerdebat*

Dhr. Stellingwerf (RPF) introduceert in de genoemde periode een motie die (wederom) een verdiepte ligging beoogt, maar een andere dekking zoekt. De nieuwe motie verzoekt de regering een gedeelte van de middelen bestemd voor het spoortraject Rotterdam Alexander - Nieuwerkerk aan de IJssel aan te wenden ten behoeve van de verdiepte ligging van het spoor bij Abcoude en het resterende deel te reserveren voor de versnelde uitvoering van het project Rotterdam Alexander - Nieuwerkerk aan de IJssel (Tweede Kamer, 1997: 25000 A - 11). Ook deze motie lijkt in het Kamerdebat op Kamerbrede steun te kunnen rekenen, waarmee het meningsverschil tussen de Minister en de Kamer aangaande de inpassing nogmaals wordt benadrukt. Zelfs de VVD is niet geheel overtuigd door het betoog van de Minister:

Mevrouw Verbugt (VVD): *Wij blijven erbij dat optimalisatie van de maaiveldvariant bespreekbaar moet zijn. Toch willen wij kritisch blijven kijken naar de meerwaarde van meerkosten.* Dhr. Van Heemst (PvdA) omschrijft de inmiddels ontstane situatie als een *'guerrillaoorlog tussen een meerderheid van de Kamer en de Minister'* (Tweede Kamer, 1997: pp 6167-6177).

#### *Gebeurtenis II: aanhouden van de discussie*

Uiteindelijk wordt de motie aangehouden doordat de Minister besluit een nieuwe variantenverkenning op te starten om een oplossing te vinden (Tweede Kamer, 1997: pp6219-6220). De Kamer toont zich daardoor terughoudend in het beïnvloeden van het proces

De behandelend functionaris van Rijkswaterstaat licht dit toe in het interview:

*Overigens hebben de meeste Kamerleden zich ook op de vlakte gehouden op de valreep. Die hebben ook gezegd: er loopt een planproces, we gaan ons daar niet mee bemoeien zolang dat planproces loopt. En daar hebben ze zich volgens mij allemaal netjes aan gehouden. Bovendien heeft deze opstelling extra scherpte in de discussie gebracht.*

#### *Theoretische koppeling*

In deze cyclus komt in empirische gebeurtenis I de inhoudelijke discussie over de benodigde hoeveelheid inpassing weer naar voren. Er is sprake van een parlementaire behandeling van een compensatievraagstuk, wat koppelbaar is aan ideaaltypische gebeurtenis C uit het compensatiemechanisme.

Ook de eerder geconstateerde pleitcoalities blijven in stand en lijken, gezien de opmerkingen van dhr. Van Heemst in empirische gebeurtenis I, eerder verhard dan verzacht. Anders gezegd is er sprake van stagnatie, wat overeenkomt met ideaaltypische gebeurtenis B van het boundary spanning-mechanisme.

De aanwezigheid van pleitcoalities is hier - gezien de motie uit empirische gebeurtenis I - te koppelen aan de gebeurtenis 'beïnvloeding van het proces via formele' kanalen en in die zin onderdeel van het pleitcoalitie-mechanisme.

#### **Tweede cyclus rondom verdere uitwerking.**

Zoals in de vorige twee cycli - die parallel lopen aan deze - al kort is aangestipt, besluit de minister om opnieuw een variantenstudie te gaan doen om de discussie over de inpassing van het project bij Abcoude op te slechten.

#### *Gebeurtenis I: Kamerdebat*

In een Kamerdebat komt de Kamer met de Minister overeen om een nieuw overleg op te starten om alternatieve oplossingen voor de inpassing te vinden. De Minister stelt: *ik heb wel geconstateerd dat u, maar ook anderen, uitsluitend hebben nagedacht over dekking van het gat tussen verdiepte aanleg en een andere variant. Ik zou graag willen dat we teruggingen naar de inhoud, om te zien of we niet op een andere manier dan via verdiepte aanleg met minder kosten toch een veel betere oplossing kunnen bedenken voor Abcoude. Die discussie is de laatste tijd geblokkeerd doordat iedereen in het land, met Abcoude voorop, dacht dat de Kamer wel een verdiepte ligging zou realiseren. Daardoor kon ik nauwelijks een serieus gesprek met Abcoude aangaan, iets wat ik best nog eens wil proberen, misschien daarin ondersteund door de provincie, die inmiddels opvattingen heeft geuit die zij tot nu toe niet had geuit over verandering van de inpassing bij Abcoude. Maar dan moet ik wel de garantie hebben dat de Kamer alternatieven serieus zal nemen, en hierbij tevens wil betrekken dat het buitengewoon jammer zou zijn als die 125 mln. bijvoorbeeld uit Rotterdam-Alexanderpolder zou moeten worden gehaald.* (Tweede Kamer, 1997: pp6167-6177).

Om het overleg alle kans te gunnen verzoekt de Minister de Kamer wel om voorlopig terughoudend te zijn in het afdwingen van een verdiepte ligging en ook voor andere oplossingen open te staan (Tweede Kamer, 1997: pp6167-6177)..

#### *Gebeurtenis II: opstarten overleg*

De minister start, naar aanleiding van het debat, een 'open' procesoverleg op tussen de gemeente Abcoude, de provincie en enkele Rijksambtenaren. Naar het lijkt had de Minister overigens weinig andere keuzes dan het opnieuw uitwerken van varianten.

De voorzitter van de belangenvereniging stelt:

*'Ze heeft.. uiteindelijk was er een kentering geweest, want ze bleef dus.. Drie jaar lang heeft ze die motie naast zich neergelegd. Toen heeft [... de ambtenaar van Rijkswaterstaat, red.], want die was in het overleg hier betrokken en die zag eigenlijk hoe hopeloos het was. Dat was interessant aan het overleg dat wij hadden met mensen van ProRail, Rijkswaterstaat, de gemeente en wij waren dan als belangengroep daar ook bij. Dat tussen die mensen zoals [...] van Rijkswaterstaat en [...] van ProRail, daar was in de persoonlijke sfeer. Ja, we hadden elkaar leren kennen en dat klikte wel. Ik proefde vaak dat ze in hun hart sympathie voor ons hadden. Maarja, zij zaten op die stoel en zij moesten het beleid van de Minister volgen. Maar [... de ambtenaar van Rijkswaterstaat, red.] heeft toen kennelijk tegen Jorritsma gezegd: ja, zo komen we niet verder. En toen heeft Jorritsma besloten: ok, dan gaan we een werkgroep instellen die eens helemaal inventariseert wat de andere mogelijkheden zijn. En dat heeft vruchtbaar gewerkt.'*

De oud-burgemeester van Abcoude stelt

*'Er zijn dus op allerlei fronten.. stellingen in het geweer gebracht om toch te bewerkstelligen dat die grote fly-over niet zou worden aangelegd. Dat heeft ook nog geresulteerd in .. op een gegeven moment kwamen we letterlijk op een dood spoor. Want wij kwamen niet bij elkaar ondanks wederzijds begrip. Dat heeft geleid tot een werkgroep onder leiding van het voorzitterschap van iemand van TwynstraGudde (een adviesbureau, red.)'*

Opvallend is het citaat van de ambtenaar van Rijkswaterstaat, dat blijk lijkt te geven van een Minister, die aan het open overleg harde condities verbond. Daarmee lijkt de 'openheid' van het overleg beperkt.

*'En netwerk hebben zij (Abcoude, red.) toen benut. Onderweg naar de realisatie hebben zij toen interventies gepleegd en Kamerleden weten te mobiliseren en toen heeft Jorritsma gezegd van nou: als ik in de realisatiefase vastloop in Abcoude dat heb ik nu liever ook niet. Dus kijk nog eens even - en daar was toen het telefoontje- 'probeer er uit komen met Abcoude, maar één ding, het moet wel binnen de budgetten blijven. Want over extra middelen beschik ik niet en het genereert een precedentwerking.'*

### *Gebeurtenis III: voortgangsmelding van de Minister*

Eind 1997 meldt de Minister de Kamer dat aan externe bureaus gevraagd is om oplossingen te zoeken. De resultaten daarvan zijn op dat moment al bekend. Aan het einde van het jaar moeten de analyses gereed zijn. Daarna is het tijd voor politiek beraad en overleg (Tweede Kamer, 1997: 25603 - 19).

### *Gebeurtenis IV: uitkomsten van het overleg*

Eind 1998 zijn de uitkomsten uit het open procesoverleg bekend. De ambtenaar van Rijkswaterstaat illustreert:

*En toen op een gegeven moment kwamen we in de finale. En er waren nog twee opties overgebleven. Waarbij wij een voorkeur hadden voor de een en Abcoude voor de ander. Q: **Dat was hoog en laag?** Ja, precies. Eronderdoor en een iets mildere verhoogde variant. En daar zat nog wel een kostenverschil tussen. Dat was echter aanzienlijk kleiner. Maar er was nog wel een verschil. En vervolgens hebben we in aanwezigheid van Abcoude met de Minister de uitkomst van het open proces besproken. Die sprak toen haar voorkeur uit voor de milde hoge variant omdat zij die bovendien kwalitatief gelijkwaardig vond. Abcoude bleef pleitbezorger van de lage optie. En nou, Jorritsma heeft toen gezegd: ik heb niet meer mogelijkheden dan die ene. Dus bleef de impasse. De winst zat hem er echter in dat de kloof kleiner was geworden en het wederzijds respect gegroeid. Het woord was nu*

*weer aan de politiek, want die kwam nu gelet op hun eerder uitgesproken terughoudendheid weer in beeld.*

### *Theoretische koppeling*

In deze cyclus is de ideaaltypische objectiverings-gebeurtenis uit het compensatie-mechanisme zichtbaar in de vorm van de empirische gebeurtenis II (opstarten van een nieuw overleg) en III (voortgangsmelding over het overleg).

Verder is in deze cyclus de derde ideaaltypische gebeurtenis uit het boundary spannings-mechanisme zichtbaar. Namelijk, in empirische gebeurtenis III intervenueert de ambtenaar van Rijkswaterstaat in het proces, om het dit weer vlot te trekken. Stuk voor stuk wijzen de geïnterviewden overigens op de importantie van de goede sfeer tijdens dit open proces: het ging om een inhoudelijk meningsverschil, maar persoonlijk lagen de leden van het overleg elkaar zeer goed, getuige ook deze quote van de projectleider van ProRail:

*We gingen open met elkaar om en we vertrouwden elkaar. We speelden geen verstoppertje. Aan het einde van het proces zei de burgemeester tegen mij dat ze heel tevreden was. Dat ze heel content was dat we ook in de relatie goed met elkaar omgingen. Dus respectvol, open, en dat heeft heel erg goed geholpen in het uiteindelijke resultaat.*

Getuige empirische gebeurtenis IV voldoet de uitkomst van het proces echter niet aan de ideaaltypische uitkomst van het boundary-spanning proces. De interventie is dus – ondanks de goede sfeer – niet volledig ;' geslaagd. Er is nog steeds sprake van een conflict of geschil, het zij wel met een veel minder stagnerende werking.

Tenslotte kennen de pleitcoalities in deze cyclus weer enige dynamiek, omdat vertegenwoordigers van de verschillende coalities in empirische gebeurtenis II en III gezamenlijk in overleg treden en daarmee de verhoudingen verbeteren. Dit is overigens geen identificeerbaar onderdeel uit het pleitcoalitie-mechanisme.

### **Derde cyclus rondom het afwegingskader: Cyclus van het Regeerakkoord Kok:**

Terwijl het open proces loopt vinden er verkiezingen plaats. De uitslag van de nieuwe verkiezingen is dusdanig dat een tweede Paars kabinet voor de hand ligt en de pleitcoalities op politiek gebied weinig verschuiven.

### *Gebeurtenis I: formatieonderhandelingen*

Zoals gebruikelijk na verkiezingen vinden nieuwe formatieonderhandelingen plaats, waar door onderhandelwerk van in ieder geval de PvdA uiteindelijk twee miljard gulden wordt vrijgemaakt voor 'een verantwoorde inpassing van met name nieuwe wegen, vaarwegen en uitbreidingen van het spoor. Het gaat daarbij om maatregelen met het oog op milieu, geluidsoverlast en meer in het algemeen de kwaliteit van de leefomgeving die uitgaan boven de vereisten, voortvloeiend uit wettelijke normen' (Tweede Kamer, 1998: 26024-10).

Peter van Heemst (PvdA) zegt hier het volgende over:

*'Ik werd betrokken bij de onderhandelingen over het Regeerakkoord. Het is niet relevant dat IK daar bij betrokken was. Maar het is een relevant punt dat in die tijd, dus nu zijn het hele kleine groepjes die stinkend geheimzinnig hun werk doen. In 1998 werd zo'n beetje de hele PvdA fractie en de hele VVD fractie en de hele D66 fractie ingeschakeld bij de onderhandelingen over het regeerakkoord. Dus je kreeg voor elk onderwerp werkgroepjes. En daar zat je dan met de specialisten van de beoogde coalitiegenoot aan tekst te sleutelen. En dat was eigenlijk het moment dat Ferd Crone en ik dachten: nu kunnen we onze slag slaan. We gaan nu proberen een enorm bedrag - de economie trok*

*aan, de overheid leek weer royaal in de slappe was te zitten - we gaan nu een budget maken voor het beter landschappelijk inpassen van grote infraprojecten.'*

Hij vervolgt dat het budget initieel vooral bestemd zou moeten zijn voor de aanleg van de A4 Midden Delfland.

*In ons achterhoofd, zeg ik er heel eerlijk bij, zo maken we dan ook eindelijk voor onze progressieve achterban - voor de natuur en milieubeweging - maken we de A4 Midden Delfland aanvaardbaar. Want we kunnen gewoon echt bovenop de bouwkosten van een gewone Rijksweg, kunnen we nog eens 6,7,8, 900 miljoen euro leggen. Het klinkt nu belachelijk nu ik het vertel. Om een hem bij wijze van spreken in een tunnelbuis aan te leggen. Dat dachten wij toen. En dan hebben we in een klap Rotterdam en de economische grootmachten tevreden gesteld, want die Rijksweg is er, die verbinding is er. En we hebben tegelijkertijd vrienden gemaakt bij de natuur en milieubeweging. Want dan is het echt een weg die je niet hoort, niet ziet en niet ruikt. Dat was het idee.*

Tenslotte benadrukt hij hoe uniek de situatie was

*'En dat was echt uniek. Dat gewoon bij een formatie één (red: twee) miljard gulden.. dat zou nu 1 of 2 miljard euro zijn.. op tafel werd gelegd om grote infraprojecten van een goede hoogwaardige landschappelijke inpassing te voorzien. Dat was echt.. nou, ik vond het.. ik word er weer enthousiast over. Dat was zo leuk.'*

#### *Gebeurtenis II: instemming met het Regeerakkoord*

De Kamer stemt in met het Regeerakkoord en daarmee met het inpassingsbudget. Het Kabinet zegde toe om 'zo spoedig mogelijk een samenhangende uitwerking te geven van het bereikbaarheidspakket en de voorgestelde toedeling vanuit het inpassingsbudget.' (Tweede Kamer, 1998: 26024 - 10).

De projectbegeleider vanuit het Ministerie schetst het belang van het inpassingsbudget voor de kwestie Abcoude:

*Doordat er opeens twee miljard gulden beschikbaar kwam kon het inpassingskader worden afgerond en bovendien kwam hiermee ruimte voor het overnemen van Kamermoties over bijvoorbeeld Abcoude.*

#### *Theoretische koppeling*

In deze cyclus valt op dat de geconstateerde pleitcoalities, ondanks de verkiezingen, nauwelijks verschuiven. Wel is in deze cyclus een duidelijke pleitcoalitie-strategie zichtbaar, namelijk het beïnvloeden van budgetten (ideaaltypische gebeurtenis B). Hier is, gezien de extra middelen voor inpassing die worden vrijgemaakt in empirische gebeurtenissen I en II, evident sprake van.

Eerder bleek, in de tweede verdiepte ligging-cyclus, dat de Minister de spoorlijn verdiept wilde uitvoeren mits andere partijen het verschil zouden bijleggen. In het regeerakkoord (dat wordt vastgesteld in empirische gebeurtenis II) wordt nu centraal geld vrijgespeeld, wat een duidelijk voorbeeld is van (extra) centrale financiering voor de inpassing van grote projecten door de centrale overheid. Dit is daarmee een uitkomst die uit het financiële mechanisme voort zou kunnen komen.

Tenslotte kan het (in empirische gebeurtenis II vastgestelde) inpassingsbudget gezien worden als een geïnstitutionaliseerde en geormerkte vorm van compensatie voor de aanleg van nieuwe infrastructuurprojecten. Dit is dus geen ideaaltypische gebeurtenis uit het compensatiemechanisme, maar raakt er wel aan in de zin dat inpassing belangrijker wordt gevonden, net zoals compensatie door de tijd heen steeds belangrijker is geworden (Altshuler en Luberoff, 2003).



### Eerste concluderingscyclus

Zoals uit de tweede verdere uitwerkingscyclus bleek, kwamen uit het open procesoverleg twee varianten naar voren voor de inpassing van het spoor bij Abcoude, waarbij Minister Jorritsma een voorkeur had voor de eerste variant. Inmiddels is het Kabinet Kok II echter geïnstalleerd en wordt Minister Jorritsma vervangen door Minister Netelenbos. Dit had zijn neerslag op de gebeurtenissen in deze cyclus.

#### *Gebeurtenis I: verdeling van het inpassingsbudget*

Conform de afspraak in het regeerakkoord is ook een verdeling gevonden voor het inpassingsbudget. Hier wordt onder andere de initieel gekozen verhoogde variant van de spoorverdubbeling bij Abcoude uit bekostigd. Verder is voor de inpassing van de A4 Midden Delfland 430 miljoen gulden gereserveerd (Tweede Kamer, 1998: 26263 - 41).

#### *Gebeurtenis II: Kamerdebat over de verdeling*

De in de verdeling van de inpassingsgelden geregelde oplossingen voor de A4 en de spoorverdubbeling Amsterdam Utrecht kunnen niet op de tevredenheid van een deel van de Kamer rekenen. Peter van Heemst stelt:

*En ja, binnen een paar maanden had zij (de Minister) dat hele bedrag van 1 miljard versleuteld over honderden kleine flutprojectjes. Van ja: hier moest nog een geluidswalletje bij en daar nog een bochtje om een natuurgebied heen. Ja, dat was helemaal de bedoeling niet.*

Hij illustreert vervolgens zijn handelen:

*Nou, die A4 Midden Delfland, dat redden wij.. dat red je nooit met 200 300 miljoen extra. Dat had ze geloof ik op de plank liggen ervoor. Daar had je echt veel en veel meer voor nodig gehad, dat geld is er nu niet. Dat is in beton gegoten. Nou weet je wat, dan schrappen we ook het laatste geld wat je voor de A4 Midden Delfland had uitgetrokken. Dat schrappen we als Kamer, er was een groene Kamermeerderheid. En we stoppen dat geld in twee projecten waar de Kamer, het ene al tien jaar zeurt om geld maar dat is er nog nooit voor uitgetrokken. Spoor in Delft. Het andere is een nieuw project wat binnenkort in uitvoering komt: het verdiepte spoor, spoorverdubbeling Amsterdam Utrecht bij Abcoude. En zo is het gegaan.*

De PvdA en D66 leggen zich dus niet neer bij de gekozen besteding en dienen een motie in die voorziet in verdiepte aanleg van het spoor bij Abcoude en een reservering voor de spoortunnel bij Delft. De Minister stelt voor om de motie aan te houden (Tweede Kamer, 1998: 26263 - 39 en 41).

#### *Gebeurtenis III: aannemen van de motie door de Kamer*

Ondanks het advies van de Minister wordt de motie Van Heemst/Giskes aangenomen (Tweede Kamer, 1998: pp 2868-2870).

#### *Gebeurtenis IV: uitvoeren van de motie door de Minister*

In tegenstelling tot haar voorganger besluit de Minister de motie, die vraagt om een verdiepte aanleg van het spoor bij Abcoude, uit te voeren. Volgens het Peter van Heemst was dat uniek:

*En zij heeft dat echt.. daar zal ik altijd Tineke Netelenbos voor prijzen.. zij heeft ook die motie van die Kamer heeft ze niet naast zich neergelegd wat ook heel veel Ministers doen. Zij heeft gewoon gezegd: als de Kamer dat in meerderheid uitspreekt doe ik het ook zo.*

In het voorjaar van 1999 geeft de Minister aan hoe zij de motie precies wil uitvoeren. Zij gaat hierbij mee met de wens van de Kamer om de spoorverdubbeling Amsterdam - Utrecht verdiept te realiseren bij Abcoude (Tweede Kamer, 1999: 26263 - 46):

Zij schrijft: 'van de voor de A4 Midden Delfland gereserveerde middelen zal f 50 mln in 2005 en f 20 mln in 2006 overgeboekt worden naar de sector aanleg spoor ten behoeve van de verdiepte aanleg van de spoorverdubbeling bij Abcoude. Genoemde bedragen worden opgenomen in het grotere project spoorverdubbeling Bijlmer-Loenen.'

#### *Gebeurtenis V: verschijnen definitieve inpassingskader infrastructuurprojecten*

Later dat jaar volgt ook het definitieve inpassingskader voor infrastructuurprojecten (Tweede Kamer, 1999: 26263 - 53). Dit verschijnt in september 1999, waardoor dit geen invloed meer heeft op de besluitvorming. De toezegging aangaande de verdiepte ligging bij Abcoude wordt later bevestigd in de rijksbegroting voor 2001 (Tweede Kamer, 2000: 27400 A - 2).

#### *Theoretische koppeling*

Deze cyclus vormt in feite het einde van de parlementaire discussie over de inpassing van de spoorverdubbeling Amsterdam - Utrecht bij Abcoude. Van enkele mechanismen zijn om die reden ook uitkomsten zichtbaar. Dit geldt bijvoorbeeld voor het compensatiemechanisme: in empirische gebeurtenis II is sprake van een finale parlementaire discussie (ideaaltypische gebeurtenis C) waarna in gebeurtenis IV de uitkomst van het mechanisme blijkt: er is sprake van een volledige toekenning.

Doordat de in empirische gebeurtenis IV door de Minister voorgestelde verdiepte ligging een scope-uitbreiding is, is deze gebeurtenis koppelbaar aan de ideaaltypische gebeurtenis 'scope-uitbreiding' uit het compensatiemechanisme.

Tenslotte raken enkele empirische gebeurtenissen aan het pleitcoalitie-mechanisme. Empirische gebeurtenissen III en IV kunnen namelijk worden beschouwd als het besluitvormings-onderdeel (C) uit het pleitcoalitie-mechanisme. In hoofdstuk 2 is beschreven dat moties mogelijk een rol spelen in finale besluitvorming. Dat is hier het geval. De in gebeurtenis IV gekozen realisatievorm kan gezien worden als een uitkomst van het pleitcoalitie-mechanisme waarbij sprake is van realisatie (grotendeels) conform het standpunt van de coalitie.

#### **Tweede concluderingscyclus**

Met de vorige cyclus lijkt het proces afgerond, maar in werkelijkheid is dat niet zo. Dat komt omdat de aanvankelijk gepresenteerde oplossing niet vergunbaar is, waardoor naar een alternatief gezocht moet worden.

#### *Gebeurtenis I: het Waterschap weigert het project te vergunnen*

Het waterschap weigert een vergunning af te geven voor de gekozen oplossing. De oud-burgemeester van Abcoude stelt:

*"Men was vergeten - en ik begrijp dat nog steeds niet - om het Hoogheemraadschap Amstel Gooi en Vecht bij de plannen betrekken. Dus op een gegeven moment, toen het aquaduct met een sifon eigenlijk goedgekeurd was, zei het waterschap hoho, dat is allemaal vreselijk mooi en aardig maar wij zien toch hele grote bezwaren bij het aanbrengen van een sifon. Ook in verband met allerlei onderhoudswerkzaamheden. Dus ja, als het niet verandert dan gaan wij dwarsliggen."*

#### *Gebeurtenis II: nieuw voorstel vanuit het Ministerie*

Om het waterschap tegemoet te komen werd er uiteindelijk in overleg met diverse partijen besloten om het viaduct extra verdiept aan te leggen. De Minister van Verkeer en Waterstaat neemt dit op in de begroting voor het jaar 2003 en schrijft:

*"Daarnaast is sprake van een scope-aanpassing bij de kruising met het Gein i.v.m. de waterhuishouding en de recreatievaart (diepere ligging aquaduct). De meerkosten bedragen 11 mln*

euro, waarvan de helft door LNV, Waterschap, VROM en de gemeente Abcoude wordt betaald." (Tweede Kamer, 2002: 28600 A - 2).

#### *Gebeurtenis III: de Kamer gaat akkoord met de aanpassing.*

De Kamer maakt geen bezwaar tegen de scope-aanpassing, waarmee deze variant uiteindelijk werd uitgevoerd.

#### *Theoretische koppeling*

In deze laatste gebeurtenis, leidend tot een relatief beperkte hoeveelheid meerkosten, zijn kostenoverschrijdingspatronen te herkennen: het kan gezien worden als een reeks van empirische gebeurtenissen zoals beschreven in het mechanisme van 'technische complexiteit.' In feite is er in het eerdere proces sprake van een menselijke fout door het Waterschap niet bij de planning te betrekken, alsmede van een technisch probleem in de waterhuishouding. Wanneer deze fouten precies zijn gemaakt, is op basis van de bestudeerde bronnen niet te duiden. Wel is empirisch zichtbaar in gebeurtenis II dat het plan hierdoor moet worden aangepast. Dit sluit aan bij de ideaaltypische gebeurtenis C. Ook is empirisch zichtbaar in gebeurtenis III dat de Kamer van de planaanpassing op de hoogte wordt gesteld. Hierin is ideaaltypische gebeurtenis D zichtbaar.

De in de empirische gebeurtenis II gegenereerde scope-uitbreiding kan ook worden beschouwd als ideaaltypische gebeurtenis D uit het politiek-economische mechanisme.

Verder valt op dat in deze laatste gebeurtenis de eerdere pleitcoalities - in ieder geval in het parlement - niet meer empirisch zichtbaar terugkomen. Dit heeft er wellicht mee te maken dat de nu te realiseren oplossing nog meer conform het standpunt van de pleitcoalitie is dan de in de vorige cyclus gepresenteerde oplossing.

Tenslotte is in deze cyclus ook een fenomeen zichtbaar dat raakt aan het centrale financieringsmechanisme: uit gebeurtenis II blijkt namelijk dat de meerkosten voor de extra verdiepte ligging namelijk voor de helft worden gefinancierd door Abcoude, het Waterschap, het Ministerie van LNV en nog enkele andere partijen. Tegelijkertijd lijkt bij geen van deze partijen draagvlak verloren te gaan. Dit druist tegen het mechanisme in en is derhalve ook geen ideaaltypische gebeurtenis in het betreffende mechanisme.

## **Bevingingen Hanzelijn**

### **Inleidende cyclus**

In de jaren '90 kon alleen aan een groot project worden begonnen indien dit was vastgelegd in een Planologische Kernbeslissing. Voor de Hanzelijn betrof dit een herziening van het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer: het was nog niet opgenomen in het oorspronkelijke SVV-II.

#### *Gebeurtenis I: aanbieden van herziene SVV-II aan de Tweede Kamer*

De Minister stuurt de herziening in 1995 naar de Tweede Kamer met het verzoek tot instemming en voorzien van de volgende tekst: 'Deze partiële herziening heeft als doel de spoorlijnen Lelystad-Zwolle en Axel-Zelzate indicatief als nieuwe verbindingen en Meppel-Ramspol als hoofdvaarweg in de betreffende bij het SVV-2 behorende staten en kaarten op te nemen. Na de voorliggende partiële herziening wordt het voor de genoemde spoorverbindingen formeel mogelijk de tracéwetprocedure te doorlopen' (Tweede Kamer, 1995: 24122 - 2)

#### *Gebeurtenis II: instemming van de Tweede Kamer met de tweede herziening van SVV-II*

In april 1996 stemt de Tweede Kamer daadwerkelijk in met de herziening van het SVV-II,

waarmee de basis voor het project was gelegd. (Tweede Kamer, 1996: pp4750). Het SVV-II omschreef het project zoals in onderstaande tabel 5. Deze omschrijving vormt in wezen het kader voor de later vast te stellen projectscope, die is uitgewerkt in de zogenaamde startnotie en de projectnota.

<i>Traject</i>	<i>Status</i>	<i>Onderdeel van een hoofdtransportas</i>	<i>Toelichting</i>
Lelystad - Zwolle	Nieuwe of te verbeteren verbinding, Tracéwetprocedure nog niet doorlopen	ja	spoorlijn als onderdeel van de nieuwe hoofdtransportas (HTA) Schiphol-Amsterdam Zuid WTC-Lelystad-Zwolle In de staat «verbindingen die niet onmogelijk mogen worden gemaakt» vervalt Lelystad-Kampen.

Tabel 5: omschrijving Hanzelijn in 2e herziening SVV-II. Bron: Tweede Kamer, 1996: 24122 - 5

### *Theoretische koppeling*

In deze cyclus wordt het kader voor het project Hanzelijn vastgelegd. Het is in die zin de opmaat naar het daadwerkelijk te bestuderen proces en er zijn nog geen ideaaltypische gebeurtenissen uit de theoretische mechanismen zichtbaar.

### **Eerste cyclus aangaande realisatietijd.**

In deze cyclus discussieert de Kamer diverse malen met de Minister over de realisatietermijn van de Hanzelijn.

#### *Gebeurtenis I: eerste Kamerdebat*

Eind 1996 voert de Kamer overleg met de Minister over de Hanzelijn. De Minister heeft aangegeven dat de Hanzelijn op dat moment niet eerder dan in 2007 gereed zal zijn, als gevolg van de nog te volgen procedures en de bouwtijd. Hier heerst Kamerbreed onvrede over.

#### *Gebeurtenis II: tweede Kamerdebat*

In 1999 laait de discussie weer op. Doordat het al dan niet realiseren van de Hanzelijn gekoppeld is aan de Zuiderzeelijn is het besluit over realisatie tot onvrede van de Kamer uitgesteld (Tweede Kamer, 1999: 26828 - 26). De Kamer neemt daarom een motie aan die uitsprekt dat de Hanzelijn uiterlijk in 2010 gerealiseerd moet zijn. De motie wordt met algemene stemmen aangenomen (Tweede Kamer, 1999: pp 2826-2829), maar regelt verder geen financiële middelen om het besluit uit te voeren.

#### *Gebeurtenis III: verschijnen Trajectnota/MER en berusting in posities*

Vlak na deze discussie, in 2000, verschijnt de Trajectnota/MER. Binnen het in dit onderzoek verkregen bronnenmateriaal wordt verder geen melding meer gemaakt over de realisatietijd, waardoor aangenomen wordt dat de Kamer en de Minister in hun posities berusten.

### *Theoretische koppeling*

In deze cyclus lijkt in de empirische gebeurtenissen I en II de later te vormen pleitcoalitie voor een snelle realisatie van de Hanzelijn al naar voren te komen in het parlement. Daardoor is deze pleitcoalitie al in een vroeg stadium – voor hij daadwerkelijk ontstaat – herkenbaar.

### **Cyclus van verkenningen**

Na het vaststellen van de Planologische Kernbeslissing (tweede herziene SVV-II) begint de planvormingsfase voor de Hanzelijn met een Startnotitie (gebeurtenis I). Vervolgens verschijnt een projectnota/MER (gebeurtenis II), uitmondend in een Kabinetsstandpunt (gebeurtenis III), dat verschijnt in 2001 (Tweede Kamer, 27569 - 2) en bediscussieerd wordt in de Kamer (gebeurtenis IV).

### *Gebeurtenis I: verschijning startnotitie*

De startnotitie Hanzelijn verschijnt in 1996 (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1996).

### *Gebeurtenis II: totstandkoming Trajectnota/MER*

Na het verschijnen van de startnotitie gaat het Ministerie aan de slag met de trajectnota. De projectbegeleider vanuit het Ministerie van Verkeer en Waterstaat stelt over het proces:

*'Wij hebben de trajectnota / MER in twee stappen uitgevoerd. We hebben eerst heel veel tracévarianten gemaakt en toen is er een selectie gemaakt van kansrijke en minder kansrijke. De kansrijke zijn vervolgens verder uitgewerkt, en het geheel van kansrijke en niet kansrijke varianten is verantwoord in de trajectnota MER. En daar is de hele inspraakprocedure op geweest.'*

In deze fase werd door de projectorganisatie besloten om een tunnel te realiseren onder het Drontermeer. De projectbegeleider van het Ministerie:

*Een belangrijk argument was de recreatievaart dus ook economische belangen en het feit dat daar sprake was van een Natura2000 gebied. En dan moet je een heel goed argument hebben om op een dergelijke manier zo'n gebied te doorsnijden. Dat kan je eigenlijk alleen maar doen als er geen goed alternatief is. Nou, dat was er wel. En bovendien hadden we natuurlijk toen nog te maken met een wat andere financiële situatie dan nu.*

Bij Hattem wordt desalniettemin gekozen voor de realisatie van een brug. De projectbegeleider van het Ministerie stelt:

*'Wat het Ministerie later verweten is, is dat we toen al niet naar alternatieven hebben gekeken voor een tunnel. Maar er was bij deze tracévariant helemaal geen aanleiding om een tunnelvariant mee te nemen, omdat het ging om een vervanging van een bestaande brug. Dus het was een bestaande doorsnijding. In tegenstelling tot de tunnel Drontermeer. Dit stuk van de IJssel was ook geen Natura2000. Dus de situatie is domweg anders.'*

In de gemeente Hattem ontstonden al snel geluiden over de inpassing van de Hanzelijn aldaar. Een wethouder uit Hattem beschrijft hoe aldaar op het kabinetsstandpunt en de verkenningfase werd gekeken:

*'Dat de Hanzelijn zou komen vanuit de polder, dat was wel duidelijk. Alleen waar die dan de IJssel over zou gaan dat was in het begin erg spannend. Ze hebben allerlei locaties gezocht, onder andere in de buurt van Kampen. Om de oversteek van de IJssel bij Kampen te laten doen en dan via die zijde in Zwolle te komen. Q: Via het oude tracé eigenlijk? Ja, de oude Kamperlijn. Uiteindelijk is er een voorkeur uitgesproken voor een tracé aan deze kant van de IJssel en dan bij Hattem de IJssel over richting Zwolle. Nou, toen ik wethouder werd toen speelde discussie heel sterk van ja, maar als die dan komt, dan moet ie niet op deze manier maar dan willen wij een tunnel.'*

Belangrijk voor deze fase was de context waarin de Hanzelijn tot stand kwam, namelijk een bestuurlijke omgeving die een zeer positieve opstelling had ten opzichte van de Hanzelijn. De projectleider planstudie van ProRail illustreert dit:

*De context was natuurlijk dat de bestuurlijke omgeving, met uitzondering van Hattem, heel graag de Hanzelijn zag komen. Dus terwijl we toch wel serieus onderzoek deden naar een brug of een tunnel of andere inpassingseisen, wisten ze ook dat, als we zwaar over budget zouden gaan of de planning uit zou lopen, ze daarmee in hun eigen vlees zouden snijden. Omdat het project dan zou kunnen sneuvelen. Daardoor was er wel een speelveld waarin we met elkaar op een volwassen manier konden praten over het realiteitsgehalte van al die varianten.*

Dit wordt beaamd door een oud-gedeputeerde van Overijssel:

*"En als we nu ook weer een discussie gaan krijgen over een tunnel bij Hattem, dan gaat het misschien nog weer langer duren... ....En we waren ontzettend bang van: als het Kabinet valt. En er moet een nieuwe Kabinet gemaakt worden. Het eerste waar die naar gaan zoeken is naar geld. En dan is het: welke projecten kunnen uitgesteld worden, welke kunnen afgeschreven worden, welke passen niet meer in de huidige politieke prioriteiten? Nou, daar waren wij dondersbenauwd voor dus we hebben gezegd: laten we nou tempo maken en eensgezind optrekken. Dan lopen we in ieder geval niet het risico dat het project sneuvelt."*

### *Gebeurtenis III: verschijning Kabinetsstandpunt*

In 2001 verschijnt het Kabinetsstandpunt ten aanzien van de Hanzelijn. Hierin is een vaste brug opgenomen om de IJssel te passeren. De Minister schrijft hierover het volgende.

*'De huidige lage tweesporige IJsselbrug wordt vervangen door een vaste tweesporige brug op Rijnvaartheogte, ten zuiden van de bestaande brug, waarbij de toeritten overeenkomstig de beleidsmatige uitgangspunten van «ruimte voor de rivier» worden uitgevoerd. De huidige spoorbrug over de IJssel wordt geamoveerd. (Tweede Kamer, 2001: 27569 - 2)*

### *Gebeurtenis IV: Kamerdebat over het Kabinetsstandpunt*

In het debat over het kabinetsstandpunt blijkt dat de Kamer unaniem achter de aanleg van de Hanzelijn staat. Wel worden Kamerbreed vragen gesteld over de gekozen inpassing van de lijn bij Hattem, wat het startpunt is voor de eerste cyclus aangaande de tunneldiscussie (Tweede Kamer, 2001: 22026 - 155).

### *Theoretische koppeling*

In deze casus vallen enkele ideaaltypische gebeurtenissen uit mechanismen op. Allereerst is in empirische gebeurtenis II de eerste gebeurtenis (A) uit het compensatiemechanisme zichtbaar, namelijk een gepercipieerd negatieve toekomst voor de gemeente Hattem bij aanleg volgens de op dat moment bestaande plannen. Hattem heeft ook al voorzien in een idee over passende compensatie, namelijk aanleg van een tunnel en mobiliseert zich vanaf dat moment om dit voor elkaar te krijgen. Dit is de tweede ideaaltypische gebeurtenis uit het genoemde mechanisme.

Ten tweede is, eveneens in empirische gebeurtenis II zichtbaar dat actoren zich verenigen in een pleitcoalitie conform ideaaltypische gebeurtenis A. Dit geldt voor zowel (lokale en landelijke) voorstanders van een tunneloplossing bij Hattem (die zich verenigen in een 'tunnelcoalitie') als voor regionale en nationale partijen die pleiten voor de aanleg van de Hanzelijn an sich. De laatstgenoemde coalitie (de 'realisatiecoalitie') lijkt zich absoluut niet te willen verslikken in vraagstukken over tunnels bij Hattem en wil de Hanzelijn zo snel mogelijk realiseren.

Ten derde is er in empirische gebeurtenis II sprake van de identificatie van voor - en nadelen van het project. Dit is de eerste ideaaltypische gebeurtenis in het optimism bias-mechanisme.

Tenslotte is empirische gebeurtenis III - door middel van het Kabinetsstandpunt van de Minister - een scope-vaststelling zichtbaar. Deze is te koppelen aan de tweede ideaaltypische gebeurtenis (B) van het politiek-economische mechanisme.



## Eerste cyclus van de tunneldiscussie

De vorige cyclus sloot af met een Kamerdebat; deze cyclus vangt hiermee aan.

### *Gebeurtenis IV: Indienen motie tijdens Kamerdebat*

Zoals gesteld komen tijdens het debat over het kabinetsstandpunt Kamerbreed vragen naar voren over de IJsselpassage. De Kamer wil daar op zijn minst verder onderzoek naar doen. Daarbij ziet een Kamermeerderheid (PvdA, D66, ChristenUnie, SP, GroenLinks) graag sowieso een tunnel gerealiseerd. De Minister stelt dat de realisatie van een tunnel zal leiden tot minimaal een jaar vertraging, omdat procedures over moeten. Bovendien vindt ze de kosten te hoog: *Uitgaande van een «dunne» spoorlijn die in het kader van de maatschappelijke kosten-batenanalyse kwetsbaar scoort, is dit in de ogen van de minister toch wel een heel fors bedrag.* (Tweede Kamer, 2001: 22026 - 155 ). Ze toont zich wel bereid om nader onderzoek te doen.

### *Gebeurtenis II: aannemen motie*

De toezegging van de Minister wordt vastgelegd in een motie van dhr. Feenstra cum suis die het kabinet verzoekt de tunnelvariant als zodanig te onderzoeken en de Kamer daarover te informeren (Tweede Kamer, 2001: 27569 - 3). De motie wordt aangenomen en de Minister gaat aan de slag met het haalbaarheidsonderzoek (Tweede Kamer, 2001: 27569 - 4).

### *Theoretische koppeling*

In empirische gebeurtenis I valt op dat er sprake is van een Kamermeerderheid voor realisatie van een tunnel bij Hattem. Daarmee is op dat moment sprake van een sterke pleitcoalitie op landelijk niveau voor de tunnel die het proces probeert te beïnvloeden via formele wegen (namelijk via de Tweede Kamer). Dit is koppelbaar aan ideaaltypische gebeurtenis B uit het pleitcoalitie-mechanisme.

Ten tweede is empirische gebeurtenis II een voorbeeld van de ideaaltypische gebeurtenis 'parlementaire behandeling van een compensatie-issue' uit het compensatiemechanisme.

## Cyclus van verdere uitwerking

Na de start van het haalbaarheidsonderzoek in 2001, is het in het voorjaar van 2002 afgerond.

### *Gebeurtenis I: brief van de Minister over het haalbaarheidsonderzoek*

De Minister informeert de Kamer per brief over de uitkomst van het haalbaarheidsonderzoek. Ze concludeert dat het huidige pakket inpassingsmaatregelen al voldoet aan de norm voor de inpassing van infrastructuur en dat het niet verantwoord is als het Rijk de tunnel zou financieren.

De projectbegeleider van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat licht dit standpunt toe:

*'Bij de Hanzelijn kon de Minister vertellen dat er aan alle wettelijke eisen was voldaan.. dat inpassingskader was er en men kon aantonen dat aan dat inpassingskader gewoon prima was voldaan. Dus de vraag van Hattem ging in feite dat inpassingskader ver te boven.'*

De Minister wil een tunnel dus niet zelf financieren, maar biedt de regio wel de mogelijkheid om, op basis van voorliggende kostenraming, uiterlijk 1 juli 2002 voorstellen te doen. Verder geeft ze aan dat de gekozen brugoplossing voor de passage van de rivier de IJssel tussen Hattem en Zwolle als een bijzondere ontwerpopgave met een accent op ruimtelijke kwaliteit wordt beschouwd. Onderdeel hiervan vormt een goede landschappelijke en ecologische inpassing in het IJsseldal en het leggen van een relatie met de bestaande bruggen over de IJssel ter plaatse. (Tweede Kamer, 2002: 27569 - 4).

### *Gebeurtenis II: impliciete goedkeuring vanuit de Kamer.*

De Kamer blijkt grosso modo akkoord met de uitleg van de Minister. VVD en PvdA scharen zich achter de argumentatie van de Minister. CDA geeft aan dat het Rijk ook een deel van de tunnel zal moeten betalen. D66 geeft een aantal andere bronnen aan waar mogelijk geld kan worden gevonden. ChristenUnie, SGP en GroenLinks bepleiten financiering door het Rijk en geven de voorkeur aan een goede inpassing boven meer meters. De minister geeft daarop aan dat goede inpassing ook kan plaatsvinden bij realisatie van een brug. Ze wijst erop dat er al drie bruggen over de IJssel liggen en dat een fietsbrug niet gecombineerd kan worden met een spoortunnel. Tenslotte wijst de minister nogmaals op de hoge meerkosten voor een tunnel en de extra tijd die dit kost. Ze hoopt voor het reces het tracébesluit te kunnen vaststellen om verder tijdsverlies te voorkomen (Tweede Kamer, 2001: 27569 - 6).

De betreffende fietsbrug is overigens een issue dat al een tijdje in Hattem op de politieke agenda staat. De wethouder uit Hattem stelt in het interview:

*'Al veel langer geleden was er in de Raad al wel eens gezegd van: jongens, eigenlijk zou je een fietspad langs de spoorlijn moeten hebben. We moesten nu nog altijd door naar de oude verkeersbrug, maar als je langs de spoorlijn zou gaan, dan was dat veel makkelijker. Nou, die oude spoorbrug was daar niet voor geschikt.'*

In 2002 wordt dus gesuggereerd dat het betreffende fietspad wel met de nieuwe brug gecombineerd kan worden.

### *Theoretische koppeling*

Ten eerste is empirische gebeurtenis I uit deze cyclus een uitwerking van een compensatievraagstuk en daarmee een voorbeeld van ideaaltypische gebeurtenis D uit het compensatiemechanisme.

Ten tweede zijn in empirische gebeurtenissen I en II elementen van het financieringsmechanisme zichtbaar, daar blijkt dat de regio een eventuele tunnel zelf zal moeten financieren.

Ten derde valt in empirische gebeurtenis II ideaaltypische gebeurtenis C van het bottom-up mechanisme te herkennen, namelijk de fietsbrug uit Hattem, welke een oud idee is uit de gemeente dat nu op landelijk politiek niveau wordt besproken.

Tenslotte valt in empirische gebeurtenis II op dat de aanvankelijke Kamermeerderheid voor een tunnelvariant weer weg lijkt te ebben. De pleitcoalitie voor de tunnel verzwakt daarmee op landelijk niveau. Dit heeft wel met het concept pleitcoalities te maken, maar is geen ideaaltypische gebeurtenis uit het mechanisme.

### **Tweede cyclus aangaande realisatietijd.**

In 2002 ontstaat een nieuwe discussie over de planning van de Hanzelijn. In de conceptbegroting is de realisatie van het traject namelijk opgeschoven, wat niet op tevredenheid van de Kamer kan rekenen.

### *Gebeurtenis I*

De Kamer dringt tijdens de financiële beschouwingen in 2002 de aan op snelle en eerdere realisatie van de Hanzelijn en maakt hier door middel van een motie (De Nerée tot Babberich cum suis) geld voor vrij op de begroting (Tweede Kamer, 2002: 28600 - 49) (Tweede Kamer, 2002: pp 1931-1940).

De projectbegeleider van het Ministerie illustreert de situatie:

*Er waren toen grote financiële problemen met de HSL Zuid. En eigenlijk zorgde de HSL Zuid ervoor dat een heleboel andere infrastructuurprojecten naar achteren werden opgeschoven. Daar kwam pas later geld voor beschikbaar. Dat gold ook voor de Hanzelijn. De Kamer heeft zich daar heftig tegen verzet.*

#### *Gebeurtenis II*

Ondanks dat de motie wordt aangenomen en het Kabinet zegt de motie over te nemen gebeurt dit in eerste instantie niet. De Minister van Verkeer en Waterstaat, op dat moment dhr. De Boer (LPF), moet zich om deze reden verantwoorden.

CDA Kamerlid Van Haersma Buma zegt in het debat:

*De fractie van het CDA heeft dit debat om de volgende reden aangevraagd. De motie, die met een grote Kamermeerderheid is aangenomen, is helder. De regering kan dan twee dingen doen: zij kan de motie uitvoeren en zij kan de motie niet uitvoeren. De Kamer heeft twee brieven gekregen. In beide brieven zegt de regering gevolg te geven aan de wens van de Kamer, maar als je de brieven leest, blijkt dat dit niet gebeurt. In 2005 wordt niet begonnen met de bouw van de Hanzelijn, in 2007 wordt niet begonnen met de ondertunneling van de bottleneck Maastricht en de bezuinigingen op het openbaar vervoer worden in de jaren 2003 tot en met 2006 niet met 25 mln euro per jaar teruggedraaid. (Tweede Kamer, 2002: pp 1931-1940).*

Het kabinet zegt toe om naar aanleiding van het debat een andere invulling te gaan zoeken om de motie alsnog uit te voeren (Tweede Kamer, 2002: pp 1931-1940).

#### *Gebeurtenis III*

Nadat dekking is gevonden voor een snellere realisatie van de Hanzelijn, presenteert het Kabinet in het voorjaar van 2003 met het ontwerp-tracébesluit (Tweede Kamer, 2003: 27569 - 7).

#### *Theoretische koppeling*

In empirische gebeurtenis I, II en III is een ideaaltypische gebeurtenis uit het pleitcoalitie-mechanisme waarneembaar. De pleitcoalitie voor snelle aanleg beïnvloedt hier (met succes) het proces via de formele weg (namelijk via de Tweede Kamer).

De cyclus is daarnaast voorwaardelijk voor de volgende cycli in de zin dat er eerder kan worden begonnen met de realisatie van het project dan aanvankelijk door het Kabinet was gepland.

#### **Tweede cyclus van de tunneldiscussie.**

Deze (zeer korte) cyclus vindt plaats ten tijde van het Kabinet Balkenende - I en ontstaat in de debatten over de Meerjarenbegroting Infrastructuur en Transport. Door de na de verkiezingen veranderende verhoudingen in de Tweede Kamer is de 'groene Kamermeerderheid' vervallen. De duur van de cyclus heeft mede te maken met de korte zittingsduur van het Kabinet Balkenende I.

#### *Gebeurtenis I: Kamerdebat*

In het Kamerdebat over de Meerjarenbegroting en Transport herhalen de politieke partijen eigenlijk vooral hun standpunten ten aanzien van de tunneloplossing bij Hattem. Ze nemen geen expliciete nieuwe beslissingen, maar berusten in hun meningsverschil. Dit heeft wellicht ook te maken met het gegeven dat een meerderheid van de Kamer het Kabinet steunt en het Kabinet daardoor zijn eigen plannen ten aanzien van de IJsselpassage kan handhaven (Tweede Kamer, 2002: 28600 A - 43).

### *Theoretische koppeling*

In empirische gebeurtenis I is sprake van de parlementaire behandeling van een compensatievraag. Dit komt overeen met ideaaltypische gebeurtenis C uit het compensatiemechanisme.

Verder is een verschuiving van de macht van de verschillende pleitcoalities zichtbaar doordat er Tweede Kamerverkiezingen zijn geweest en de 'groene Kamermeerderheid' is verdwenen. Desondanks wordt er (in empirische gebeurtenis I) nog steeds door enkele partijen gepleit voor een tunnelaanleg, wat als beïnvloeding van het proces via de formele weg gezien kan worden en daarmee koppelbaar is aan ideaaltypische gebeurtenis B uit het pleitcoalitie-mechanisme .

### **Derde cyclus van de tunneldiscussie.**

Onder het Kabinet Balkenende III ontstaat een nieuwe discussie over de IJsselpassage, nadat het ontwerp-tracébesluit wordt gepubliceerd.

#### *Gebeurtenis I: ontwerp tracébesluit wordt aan de Kamer gezonden*

Op 27 maart 2003 stuurt de dan demissionaire Minister De Boer het ontwerp-tracébesluit (Tweede Kamer, 2003: 27569 - 7) naar de Kamer.

#### *Gebeurtenis II: lokale teleurstelling en lobby over het ontwerp-tracébesluit*

De projectleider planstudie van ProRail geeft aan dat het ontwerp-tracébesluit op teleurstelling kon rekenen:

*Toen het OTB in 2003 door de Minister werd vastgesteld, kwam eigenlijk direct de lokale bestuurlijke reactie met teleurstelling. Van 'oh, maar we hadden toch heel erg gehoopt op die tunnel.' Maar lokaal kun je niet zoveel veranderen. Je moet dan de Minister zien te beïnvloeden. Men wist toen heel snel de weg naar de Kamer te vinden, wat resulteerde in de motie Slob.*

Zoals uit het citaat al blijkt laat Hattem het er niet bij zitten en zoekt de gemeente de weg naar de landelijke politiek. Men vindt daar aansluiting bij onder andere dhr. Slob van de ChristenUnie. Een wethouder uit Hattem zegt hier het volgende over:

*Nou, wij hadden het geluk dat hier in de regio Zwolle een drietal Kamerleden rondliepen die de regio erg goed kenden. En waar natuurlijk ook een lijntje mee was. Dat was natuurlijk uiteindelijk de indiener van de motie, Arie Slob. Maar het was ook Co Verdaas destijds nog die in de Tweede Kamer zat en in Zwolle woonde. En een Tweede Kamerlid van het CDA, Eddy van Hijum. En ja die mannen, die gingen samen met de trein naar Den Haag en dat was natuurlijk een prima lijntje om die aan te boren. Dat is ook gebeurd. En Slob heeft uiteindelijk ook een motie ingediend in de Tweede Kamer.'*

De regio was minder enthousiast over de lobby van Hattem. Een voormalig gedeputeerde van de provincie Overijssel benoemt het formele standpunt van de provincie:

*Wij begrijpen de argumenten van Hattem. Wij vinden het ook logisch wat Hattem wil. Maar gezien de financiële ruimte en gezien de eis van het Rijk dat de regio's moeten meebetalen - substantieel - zien wij dat niet zitten. En de oplossing die het Rijk ons had aangeboden met de brug die was dusdanig dat ik geloofde in het concept van beperkte overlast. En een laatste argument dat ook nog een rol speelde, dat was - het zou ook sneller aangelegd kunnen worden. Want een tunnel zou echt veel meer tijd gekost hebben dan het aanleggen van de brug.*

De provincie geeft dus geen formele steun aan Hattem. Onderhands probeert men de gemeente Hattem wel verder te helpen. De oud-gedeputeerde stelt:

*'En uiteindelijk hebben wij ook ambtelijke capaciteit vanuit de provincie ter beschikking gesteld. Jullie (red. Hattem) hebben gewoon een goede zaak. Als je het wilt, mag je het proberen. Maar vraag niet van mij publiekelijk dat ik steun geef voor de tunnel en dat ik niet wil meewerken met een brug. Want bedenkt wat het risico daarvan is.'*

#### *Gebeurtenis III: debat over een motie van dhr. Slob.*

Ondanks een over de tunneloplossing verdeelde regio dient de ChristenUnie, samen met de SGP, GroenLinks en de PvdA een motie in die oproept om de IJsselpassage als tunnel op te nemen in het tracébesluit. De meerkosten zouden gefinancierd moeten worden met behulp van Trans-Europese Netwerkgelden (Tweede Kamer, 2003: 29200 A - 20).

Dhr. Slob licht zijn motie toe in het interview:

*'Er is vaak een verbinding gemaakt met het feit dat ik in Zwolle woonde en dat die brug daar was. Dus zo van: je komt voor je eigen gebied op. Maar mijn eigen woonplaats, Zwolle, was tegen. De wethouder van Verkeer is een partijgenoot. Dus ik heb daar ook echt mijn eigen afweging in gemaakt op basis van een inhoudelijke weging, vanuit een verantwoordelijkheid die ik weer voor het landelijke heb voor dit soort projecten. Ik bedoel: op een andere plek werd er wel rekening gehouden met gevoelens, he. Bij Dronten is er wel een tunnel gekomen. En bij Hattem vond men dat dus niet nodig. En naja, ik had op basis van alle informatie die ik had de indruk dat het financieel zou moeten kunnen.'*

De Minister, op dat moment mevrouw Peijs, ontraadt de motie echter. De in het ontwerp-tracébesluit gekozen inpassing was in haar ogen voldoende (Tweede Kamer, 2003: 29200 A - 20).

De projectleider aanleg van ProRail vult aan dat het realiseren van tunnels gebaseerd is op teveel optimisme:

*Mensen zijn mijns inziens veel te optimistisch over het hebben van een tunnel. Het heeft ook veel nadelen. Veiligheidsaspecten om er maar eens een te noemen. Hulpverlening door de Overheidshulpverleningsdiensten is in de besloten ruimte van een tunnel veel complexer. Als je een tunnel bouwt is de ingreep in het landschap vaak groter dan bij het bouwen van een brug. Een tunnel wordt gebouwd voor een levensduur van 100 jaar, maar de tunnelinstallaties, zoals besturingssystemen hebben een levensduur van circa 15 jaar. mede hierdoor zijn de exploitatielasten van een tunnel veel hoger.*

#### *Gebeurtenis IV: afwijzen van de motie*

Een meerderheid van de Kamer gaat met de mening van de Minister mee en verwerpt de motie Slob (Tweede Kamer, 2003: pp2891-2894). Daarmee komt aan deze cyclus een einde.

#### *Theoretische koppeling*

In empirische gebeurtenis III van deze cyclus is sprake van een discussie over het realiteitsgehalte van de tunnel. De indiener van de motie geeft aan dat de Minister en ProRail te negatief zijn over de realisatie van een tunnel, terwijl ProRail aangeeft dat er te optimistisch over tunnels wordt gedacht. Deze gebeurtenis vertoont daarmee overeenkomsten met de ideaaltypische gebeurtenissen B en C van het optimism bias-mechanisme. In deze gebeurtenissen worden de nadelen van een plan worden afgevlakt. Vervolgens ontstaat er daardoor direct kritiek op de haalbaarheid.

Ten tweede is in empirische gebeurtenissen III en IV een (nieuwe) parlementaire behandeling van een compensatie-issuе zichtbaar. Dit sluit aan op ideaaltypische gebeurtenis III van het compensatiemechanisme.

Ten derde valt in empirische gebeurtenis II op dat er op regionaal niveau verdeeldheid bestaat over de noodzaak van een tunnel. Ondanks deze regionale verdeeldheid, weet de gemeente Hattem een aantal Kamerleden aan haar standpunt te binden. Ondanks dat er nog geen meerderheid voor het standpunt in het parlement bestaat, lijkt de pleitcoalitie voor tunnelaanleg zich daarmee weer te versterken op landelijk niveau en is er (nog steeds) sprake van een strategie waarbij het proces via de formele weg wordt beïnvloed. Dit is een voorbeeld van ideaaltypische gebeurtenis B uit het pleitcoalitie-mechanisme.

Tenslotte valt op dat de motie in empirische gebeurtenis III uitgaat van een Europese bijdrage, waardoor minder landelijk geld gebruikt hoeft te worden voor het inpassingsvoorstel. Wanneer de redenering van het centrale financieringsmechanisme wordt gevolgd, zou dat theoretisch gezien moeten leiden tot een groter draagvlak voor de motie. In de praktijk is dit echter niet zichtbaar, waardoor er geen sprake is van een voorbeeld van een ideaaltypische gebeurtenis.

#### **Vierde cyclus van de tunneldiscussie.**

De vierde cyclus van de tunneldiscussie speelt zich af rondom het tracébesluit van de Hanzelijn.

##### *Gebeurtenis I en II: toesturen tracébesluit aan de Kamer en algemeen overleg hierover*

Eind 2003 stuurt de Minister het tracébesluit van de Hanzelijn - dat is opgeknipt in een tracédeel Lelystad - Hattem en een tracédeel Hattem - Zwolle - toe aan de Kamer (gebeurtenis I). In april volgt een algemeen overleg (gebeurtenis II), waar opnieuw een aantal vragen over de inpassing van de spoorlijn bij Hattem ontstaan.

##### *Gebeurtenis III: schriftelijke beantwoording van de gerezen vragen*

De in het algemeen overleg gestelde vragen worden door de Minister in april 2004 schriftelijk beantwoord (Tweede Kamer, 2004: 27569 - 10). Één van de vragen betreft de vertraging die optreedt bij het alsnog realiseren van een tunnel bij Hattem. De Minister schrijft dat ProRail de vertraging op anderhalf jaar schat.

Ze geeft voorts aan dat aan aanvullende wensen van Hattem tegemoet is gekomen, doordat de hoogteligging van het tracé op verzoek van de gemeente Hattem is aangepast. Dit is in feite een kostenneutrale scopewijziging. Hattem noemde dit zelf de 'second-best optie': de meest acceptabele optie op de realisatie van een tunnel na (Tweede Kamer, 2004: 27569 - 10). De projectbegeleider van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat illustreert dit:

*'Hattem wilde eerst bij Hattem zelf de aansluiting van de Hanzelijn en de Veluwelijn verdiept laten uitvoeren. En uiteindelijk wilden ze dat toen toch weer verhoogd hebben. Daar zijn we toen in meegegaan.'*

##### *Gebeurtenis IV: zienswijze van Hattem*

Naar aanleiding van de brief van de Minister stuurt de gemeente Hattem opnieuw een zienswijze naar de Kamer en naar de Minister (Tweede Kamer, 2004: 27569 - 12).

##### *Gebeurtenis V: reactie op de gemeente Hattem*

De Minister reageert per brief op de zienswijze van Hattem en gaat in op de planning, de kosten, het geluid en de visuele impressie van de gekozen inpassing (Tweede Kamer, 2004: 27569 - 12). Uit de brief blijkt (nogmaals) dat een tunneloplossing leidt tot 1,5 jaar vertraging, dat de kosten 127 miljoen euro bedragen, de nieuwe brug stiller is dan de oude en de brug wordt gezien als een bijzondere ontwerppoging.



#### *Gebeurtenis VI: debat over het tracébesluit*

Eind april 2004 vindt een debat over het tracébesluit van de Hanzelijn plaats. Dhr. Slob heeft daarvoor al een motie voorbereid die uitspreekt 'dat het Tracébesluit Hanzelijn kan worden vastgesteld, met uitzondering van het deel tussen Hattem en Zwolle en dat het onderdeel van het Tracébesluit betreffende het gedeelte tussen Hattem en Zwolle zodanig dient te worden aangepast dat de Ijsselpassage tussen Hattem en Zwolle als tunnelvariant kan worden aangelegd.' (Tweede Kamer, 2004: 27569 - 11).

Dhr. Slob stelt in het debat:

*'Alle argumenten om te komen tot een duurzame inpassing van de Hanzelijn tussen Hattem en Zwolle worden namelijk geminimaliseerd en soms zelfs genegeerd. De argumenten tegen, tijdverlies en extra kosten, worden behoorlijk uitvergroot. Ze worden verder ook gegoten in een behoorlijk zwart scenario. Zo wordt in de brief de doorlooptijd van de bouw van de tunnel opeens op 5,5 tot 6 jaar geschat, terwijl wij enkele jaren geleden nog spraken over een doorloopvariant die, in vergelijking met de bouw van een brug, een jaar extra vereiste'*

En vervolgt in het debat:

*'Wij achten het realistisch, om de terminologie van ProRail maar te gebruiken, tot een duurzame inpassing te komen, ook als daar de planning voor de Hanzelijn en de beschikbare budgetten bij worden betrokken. Omdat de minister die mening niet is toegedaan, zou het een goede zaak zijn als de Kamer hierover een uitspraak doet.'* (Tweede Kamer, 2004: pp 4665-4668)

De Minister wijst in het debat op haar eerder in de brieven genoemde argumenten. Ze geeft aan dat de Kamer eerst ook het belang van snelheid heeft benadrukt (middels de motie Van de Nerée tot Babberich cum suis), maar met het aannemen van de motie weer vertraging veroorzaakt. Tenslotte wijst ze op de inpassingsmaatregelen van de Hanzelijn in de gemeente Hattem. Ze stelt: *als hun eerste keuze niet gehonoreerd kan worden, wil ik graag naar hun tweede keuze luisteren. Daarom wordt de brug op deze wijze en op deze hoogte gerealiseerd* (Tweede Kamer, 2004: pp4665-4668).

#### *Gebeurtenis VII: standpuntinventarisatie in de regio*

Naar aanleiding van de motie en het debat vraagt de Minister de regio's om een standpunt over de motie. Overijssel schrijft in een dergelijke brief dat zij tegen de motie zijn. De oud-gedeputeerde van Overijssel stelt in het interview:

*'Ja. Kijk, de Minister vroeg van ons een standpunt. En de Minister was natuurlijk ook wel handig, die dacht: ik ga ze maar mooi voor het blok jagen. Een beetje gepraat door de telefoon heb je niets aan, laat ze er maar publiekelijk van zeggen wat ze ervan vinden. De Minister wist dat het gevoelig lag, ook in het College van Overijssel. Q: Dus dat was slim van haar? Ja... Dus toen werden wij gedwongen om die brief te schrijven. En dat hebben we gedaan. Een nette brief.'*

Dhr. Slob stelt in het interview:

*'Op briefpapier van de provincie Overijssel, ging hij (de gedeputeerde, red.) alle Kamerfracties schrijven dat ze tegen de motie moesten stemmen. Hij wilde gewoon door zoals het nu ging. Hij wilde gewoon van die hele discussie over die brug af, dat vond hij allemaal maar onzin volgens mij. Hij wilde snelheid. Hij vond die brug prima. Dus klaar.'*

#### *Gebeurtenis VIII: aannemen van de motie*

Naar aanleiding van het eerdere debat over het tracébesluit heeft dhr. Slob zijn motie aangepast. Toegevoegd is dat de totale kosten van de Hanzelijn het taakstellende budget niet mogen overstijgen (Tweede Kamer, 2004: 27569 - 14). Deze toevoeging is voor D66 reden om de motie te steunen, waardoor een Kamermeerderheid ontstaat en de motie wordt aangenomen.

Bij stemming over de motie wijst dhr. Haersma-Buma van het CDA er mede namens de VVD erop dat de regio (die dat middels de eerdergenoemde brief heeft aangegeven) zo snel mogelijk het tracébesluit vastgesteld wil zien. Beide partijen - die een Kamerminderheid vormen - stemmen daarom tegen.

#### *Gebeurtenis IX: Minister weigert de motie uit te voeren*

In juni 2004 geeft de Minister schriftelijk aan dat ze de motie niet zal uitvoeren. Ze noemt hiervoor vijf argumenten. Ten eerste zijn er geen nieuwe argumenten genoemd die maken dat de extra kosten opwegen tegen de baten. Ten tweede zijn er geen financiële middelen beschikbaar vanuit het Rijk. Ten derde leunt de motie ook op bijdragen van de regio, terwijl de regio schriftelijk heeft aangegeven geen financiële steun te willen geven. Ten vierde biedt ook de Europese subsidie niet voldoende financiële dekking voor de aanleg van een tunnel. Tenslotte is de vertraging bij de aanleg van een tunnel minimaal twee jaar, wat te lang is volgens zowel de Minister als de regio zelf (Tweede Kamer, 2004: 27569 - 15).

De projectleider planstudie van ProRail ziet het niet uitvoeren van de motie als logisch:

*Je kan een politieke meerderheid hebben, maar de inhoudelijke argumenten voor de tunnel die bleven toch vooral landschappelijk. Terwijl veiligheid echt een onderwerp zou zijn geworden als je daar een tunnel zou gaan maken. En capaciteit idem dito. Dat zijn vrij harde zaken die je in de besluitvorming ook mee moet wegen...*

*Tegelijkertijd riep de Kamer ook: 'dat ding moet er zo snel mogelijk komen'. Dus daar kon de Minister wel een beetje mee spelen. Van: ja, luister eens jongens en meisjes. Jullie wilden een Hanzelijn in 2010 en het wordt 2012. Als we dit ook helemaal over moeten gaan doen, dan gaat het 2014, 2015 worden voor hij klaar is. En dan moet je nog al die jaren het geld kunnen vasthouden. Er komen zwaardere tijden aan, dus kies nu eieren voor je geld.'*

#### *Gebeurtenis X: berusting in de Kamer*

Nadat de Minister heeft aangegeven de motie niet uit te voeren, onderneemt de Kamer geen verdere actie omdat D66 de uitleg accepteert en er geen halszaak van maakt. Dhr. Slob zegt hier in het interview het volgende over:

*'Nou, mijn gevoel was heel nadrukkelijk - dat gold ook voor de financiën - dat zij (de Minister) het gewoon niet wilde. Zij is heel nadrukkelijk aan de andere kant gaan hangen. Nou dat mag op zich. Maar de Kamer mag ook een eigen afweging maken. Nou, toen zij de motie niet uitvoerde, toen kroop D66 weer terug, dus toen was het ook klaar, toen hadden we de meerderheid niet meer.'*

#### *Theoretische koppeling*

In deze cyclus is de pleitcoalitie voor tunnelaanleg tijdelijk (in empirische gebeurtenis VII) in de meerderheid, wat een trendbreuk is. Verder is deze coalitie actief in empirische gebeurtenissen II, IV en VI). Het valt op dat de pleitcoalitie die pleit tegen een tunnel overigens ook sterk aanwezig is in deze cyclus, bijvoorbeeld met de brieven die aan de Kamer worden gestuurd met de oproep om de motie niet te sturen (empirische gebeurtenis VII). Verder is de coalitie actief in de gebeurtenissen III en V. Beide coalities hanteren in deze cyclus dus strategieën om het besluitvormingsproces via de formele weg te beïnvloeden, wat aansluit op ideaaltypische gebeurtenis B uit het pleitcoalitie-mechanisme.

De empirische gebeurtenissen II, VI en VIII zijn allen voorbeelden van een parlementaire behandeling van het compensatievraagstuk door de politiek op landelijk niveau. Daarmee zijn zij koppelbaar aan ideaaltypische gebeurtenis C uit het compensatiemechanisme.

Ook toont ook deze cyclus twee ideaaltypische gebeurtenissen uit het optimism bias-mechanisme, daar de achterliggende aannames aan de motie (gebruik maken van regionale en Europese gelden) niet zijn aangepast (in empirische gebeurtenis VI en VIII), wat aansluit op ideaaltypische gebeurtenis B. Daarnaast wordt door de Minister (in empirische gebeurtenissen III, V, VII en IX) kritiek gegeven op de haalbaarheid van de in de motie beoogde tunnel, wat aansluit op ideaaltypische gebeurtenis C.

In empirische gebeurtenis I is (in het tracébesluit) een kostenneutrale scope-aanpassing zichtbaar. Dit is mogelijk een voorbeeld van ideaaltypische gebeurtenis D uit het politiek-economische mechanisme, doch is dit onwaarschijnlijk doordat nog geen andere aspecten uit dit mechanisme zijn waargenomen.

Tenslotte is in deze casus het centrale financieringsmechanisme zichtbaar. De regio's geven per brief aan (in empirische gebeurtenis VII) dat zij geen behoefte hebben om bij te dragen aan de financiering van de tunnel. Er is daar dus geen draagvlak om aan de financiering bij te dragen. Dit sluit aan op ideaaltypische gebeurtenis B uit het mechanisme.

### **Cyclus rondom onomkeerbaarheid.**

Ondanks dat de Kamer zich neer lijkt te leggen bij de aanleg van een brug, is de gemeente Hattem nog niet tevreden.

#### *Gebeurtenis I: Hattem gaat naar de Raad van State*

De gemeente Hattem heeft, vanwege hun onvrede met de gekozen inpassing, een procedure gestart tegen het tracébesluit. Zij zet deze uiteindelijk voort tot bij de Raad van State. De voormalig gedeputeerde van Overijssel licht dit toe:

*Voor Hattem was het een principekwestie. Kijk, als je kijkt naar het gemeentebestuur van Hattem. Burgemeester en Wethouders. En de gemeenteraad. Die hebben vanaf dag een gezegd tegen de bevolking: wij gaan voor een tunnel. Wanneer ga je dan terug? Dat kan, op het moment dat men zegt van: de procedures zijn over. Het kan niet anders. We moeten ons erbij neerleggen. Nou, Hattem heeft zich er niet bij neergelegd. Die heeft gezegd: wij hebben een goede zaak. En dat hebben ze ook, vanuit hun oogpunt hadden ze dat wel. En ik heb net al het verhaal verteld over het Drontermeer dus tot op de dag van vandaag hebben zij goede argumenten gehad. En dan is het een logisch gevolg dat je naar de Raad van State gaat.*

Het juridisch uitvechten van geschillen, zoals hier, wordt door Altshuler en Luberoff (2003) genoemd als opkomende trend ten aanzien van infrastructuurprojecten. Deze gebeurtenis is in die zin goed verklaarbaar.

#### *Gebeurtenis II: Kamercommissie vraagt om geen onomkeerbare stappen te zetten*

Omdat de procedures bij de Raad van State nog lopen dringt de Vaste Kamercommissie er bij de Minister op aan dat er geen onomkeerbare stappen worden gezet in het proces - zoals het afgeven van de aanlegbeschikking. De Minister verklaart zich hiermee akkoord en schort het proces tijdelijk op (Tweede Kamer, 2004: 27569 - 16).

#### *Gebeurtenis III: de Minister trekt haar voorbehoud in*

In januari 2005 zijn de juridische procedures afgehandeld: Hattem is daarbij niet in het gelijk gesteld. Daarmee is het tracébesluit onherroepelijk. De Minister schrift de Kamer:

*Ik beschouw de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State als een bevestiging dat in het nu achterliggende proces van besluitvorming over de Hanzelijn de belangen voldoende zorgvuldig gewogen zijn. Met de uitspraak vervalt het voorbehoud dat ik de Kamer in mijn brief van 24 september 2004 heb toegezegd. (Tweede Kamer, 2005: 27569 - 17)*

#### *Gebeurtenis IV: de Kamer gaat impliciet akkoord*

In de Kamer zijn geen bezwaren zichtbaar tegen het in de hiervoor benoemde brief beschreven handelen van de Minister. Dit kan als impliciete goedkeuring voor het opheffen van het voorbehoud ten aanzien van onomkeerbare stappen worden beschouwd.

#### *Theoretische koppeling*

Empirische gebeurtenis I is vergelijkbaar met ideaaltypische gebeurtenis B uit het pleitcoalitie-mechanisme: de rechtsgang van de gemeente Hattem kan namelijk gezien worden als een strategie om het proces via de formele weg (via de rechter) te beïnvloeden.

#### **Cyclus rondom heroverweging.**

Nadat de gemeente Hattem juridisch in het ongelijk is gesteld, blijft zij pogen om het proces te beïnvloeden.

#### *Gebeurtenis I: Hattem vraagt de Minister om een heroverweging*

In de herfst van 2006 vraagt de gemeente Hattem aan de Kamer om de Minister te bewegen tot uitstel van de aanbesteding van de nieuwe spoorbrug over de IJssel bij Hattem, «om in de nieuwe samenstelling van de Tweede Kamer een echte heroverweging te kunnen maken ten aanzien van de snelle verbinding van het Noorden naar de Randstad in al haar facetten» (Tweede Kamer, 2006: 27569 - 18). De gemeente gaat er dus vanuit dat de nieuwe Tweede Kamer, waarin de PvdA (die de afgelopen jaren een tunnelvariant heeft gesteund) weer een dominantere positie heeft, anders zal denken over het issue.

#### *Gebeurtenis II: de Minister ziet af van een heroverweging*

De Minister schrijft de Kamer dat zij afziet van een dergelijke heroverweging, omdat er geen nieuwe argumenten of ontwikkelingen in de brief van de gemeente Hattem naar voren zijn gekomen. Verder geeft de Minister aan dat er diverse inpassingsmaatregelen worden genomen bij Hattem. Ten eerste is de ligging van het tracé aangepast aan de wensen van Hattem. Ten tweede wordt de brug gezien als bijzondere ontwerpogave. Tenslotte zegt de Minister toe te onderzoeken of binnen het Rijksbudget een fietsbrug gefinancierd kan worden.

De projectleider aanleg van de Hanzelijn zegt over een mogelijke heroverweging door de Kamer - in algemene zin - het volgende:

*Het (een heroverweging) moet kunnen, vind ik eigenlijk, maar het is lastig. Dus dan zou je eigenlijk moeten kijken van: zijn er uitgangspunten gewijzigd op basis waarvan je tot een andere conclusie zou kunnen komen. En dat is dan vaak dun. He, dat is niet anders dan dat er een lokaal of een individueel of beperkt belang is, wat voor iemand individueel misschien heel groot is. Voor enkele of een paar inwoners, dat kan he. Die hebben natuurlijk een totaal andere afweging dan een overall-afweging voor de BV Nederland zegmaar.*

#### *Gebeurtenis III: de Kamer gaat impliciet akkoord*

De Kamer reageert verder niet op de brief van de Minister (Tweede Kamer, 2006: 27569 - 18), wat als een impliciete goedkeuring voor haar handelen kan worden gezien.

#### *Theoretische koppeling*

In empirische gebeurtenis I is ideaaltype gebeurtenis B uit het pleitcoalitie-mechanisme te herkennen, daar er sprake is van een poging om de Minister op andere gedachten te brengen. Dit sluit aan bij de strategie om het proces te beïnvloeden via formele kanalen.

De toezegging van de Minister om de fietsbrug verder te onderzoeken in empirische gebeurtenis II, sluit aan op ideaaltypische gebeurtenis D van het bottom-up mechanisme: dit is in feite (een toezegging tot) verdere uitwerking van het idee.

## Concluderingscyclus

Deze cyclus ontstaat naar aanleiding van gemelde meevallers in de aanbesteding van de Hanzelijn aan de Kamer (Tweede Kamer, 2007: 27569 - 20 & 21).

### *Gebeurtenis I, II en III: vragen over gemelde meevallers.*

Naar aanleiding van de gemelde meevallers (gebeurtenis I) stuurt de gemeente Hattem wederom een brief naar de Minister met het verzoek om deze aanbestedingsmeevallers in te zetten voor de realisatie van een tunnel (gebeurtenis II). Ook in de Kamer zijn hier, in eind 2006, vragen over gesteld (gebeurtenis III) (Tweede Kamer, 2007: 27569 - 20 & 21).

### *Gebeurtenis IV: de Minister willigt het verzoek niet in*

In twee brieven aan de Kamer en aan de gemeente Hattem (Tweede Kamer, 2007: 27569 - 20 & 21) beargumenteert de Minister dat hij niet aan het verzoek om de meevallers te benutten voor tunnelaanleg kan voldoen. Hij geeft aan dat aanbestedingsmeevallers niet over zijn, maar worden gebruikt voor andere projecten.

De projectbegeleider van het Ministerie voor Infrastructuur en Milieu licht dit toe:

*En de Kamer die goochelt nogal makkelijk met 'meevallers daar.' En 'als er meevallers zijn op het project, dan kan je het inzetten voor.' Maar, de regel is ook: als er meevallers zijn op een project dan vloeien ze eigenlijk weer terug naar het infrastructuurfonds. En dan komen ze beschikbaar voor de knelpunten die er op dat moment zijn. En wat de Kamer nog wel eens beweert is van: 'nou, we hebben een meevaller op het project.' En dan proberen ze de Minister te dwingen om dat geld wat vrijkomt door die meevaller toch weer binnen het project in te zetten. **Q: Dat is dan eigenlijk niet conform die MIT afspraken?** Klopt. Omdat de Minister terecht zegt van ja: op andere projecten kom ik misschien geld tekort. Dus ik heb deze meevaller gewoon nodig voor tekorten elders. Dan kom je een beetje bij die ramingsystematiek. Er staat een bedrag in de begroting. Op het moment dat dat bedrag in de begroting staat zitten er eigenlijk nog allerlei onzekerheidsmarges omheen. Nou, in een begroting kun je geen onzekerheidsmarges opnemen, dus in de begroting wordt er eigenlijk vanuit gegaan: je hebt op projecten meevallers en je hebt tegenvallers. En die middelen elkaar een beetje uit. Dus als je een meevaller hebt op een project, dan kun je ook niet anders dan die toch weer in de infrastructuurpot stoppen, want die heb je hard nodig om de tegenvallers op te vangen.*

De Minister wijst in zijn brieven ook op de realisatietijd van een tunnel. In dit stadium zou dat een vertraging van vier tot vijf jaar opleveren, terwijl de Kamer steeds heeft aangegeven de Hanzelijn zo snel mogelijk in dienst te willen stellen. Ook het voorkomen van de vertraging door het tijdelijk aansluiten van de Hanzelijn op de Veluwelijn is juridisch en technisch niet mogelijk. Tenslotte geeft de Minister aan dat hij ProRail heeft gevraagd om de brug integraal - dus met fietspad - aan te besteden. Daarmee is nog eens extra compensatie geregeld voor Hattem doordat het Rijk de kosten van de fietsbrug financiert (Tweede Kamer, 2007: 27569 - 20 & 21).

### *Gebeurtenis V: de Minister wijst een oproep van de Kamer af*

In juli 2005 stuurt de Minister nogmaals een brief na een oproep van de Kamer om de mogelijkheden voor een tunnel te bestuderen. Hij schrijft: 'ik zou op uw vragen graag positief reageren, maar zie daartoe helaas geen mogelijkheden zonder forse vertragingen en aanzienlijke meerkosten.' (Tweede Kamer, 2007: 27569 - 22). De Minister illustreert dat het alsnog uitvoeren van een tunneloplossing strijdig is met het tracébesluit, bouwtechnische problemen oplevert en leidt tot een vijfjarig capaciteitsknelpunt.

### *Gebeurtenis VI: de Kamer verklaart zich in een debat akkoord met de Minister*

In september 2007 voert de Kamer finaal overleg met de Minister over zijn laatste brief, waarin in de brieven gewisselde argumenten worden herhaald. De heer Cramer (ChristenUnie) stelt dat er sprake is van nieuwe argumenten voor de aanleg van de tunnel, wijzend naar de aanbestedingsmeevallers en de mogelijkheid tot het realiseren van een tijdelijke aansluiting. De Minister geeft aan dat een tijdelijke aansluiting vanuit technisch, financieel en planningsoogpunt geen optie is.

De Minister wijst wederom op de toegekende inpassingsmaatregelen - specifiek op de fietsbrug - waardoor de brug ook voor Hattem een meerwaarde heeft. Hij geeft tenslotte aan dat de aanbestedingsprocedure voor de brug is afgerond. Doorgaan is daardoor de enige reële optie, aldus de Minister. Uiteindelijk gaat de Kamer mee in het betoog van de Minister (Tweede Kamer, 2007: 27569 - 23).

De wethouder uit Hattem illustreert het debat als volgt.

*Ook in die tijd zijn we nog een keer naar de nieuwe Minister van toen toegegaan. Dat was Eurlings. En Eurlings heeft ons welwillend ontvangen. We waren met een bus. En we hebben de vergadering bijgewoond. En de projectleider van ProRail was de souffleur van Eurlings. Het was wel mooi om een keer mee te maken. Hij vond het allemaal sympathiek. Maar hij bleef toch op het standpunt wat Peijs eigenlijk ook al gezegd had. Het aardige was toen wel dat hij toch wel een beetje vond dat hij ons, Hattem, een beetje tegemoet zou moeten komen. En in feite is dat het fietspad geworden langs de spoorbrug.*

De projectleider aanleg van ProRail omschrijft de uitkomst van de cyclus als volgt:

*Hattem heeft lang gestreden voor een tunnel in plaats van een brug voor de kruising van de Hanzelijn met de IJssel tussen Zwolle en Hattem. Op basis van kosten - baten afweging waren vanuit het project onvoldoende argumenten aanwezig om de meerkosten van een tunnel te rechtvaardigen. De gemeente heeft parallel aan hun strijd voor het krijgen van een tunnel in plaats van een brug voortdurend meegewerkt aan de voorbereidingen voor een brug, en zo haar invloed maximaal ingezet om het ontwerp van de brug te beïnvloeden. Dit heeft geresulteerd in verhoging van het budget voor de vormgeving van de brug en in een fietspad over de brug. Het parallel strijden voor een tunnel en meewerken aan de voorbereiding van een brug heeft mijn inziens een maximaal resultaat opgeleverd, dat vind ik knap, en een werkwijze waarvoor ik veel waardering en respect heb.*

### *Theoretische koppeling*

In empirische gebeurtenissen III en IV is nogmaals (en voor het laatst) een parlementaire behandeling van het inpassingsverzoek zichtbaar. Dit is koppelbaar aan ideaaltypische gebeurtenis C uit compensatiemechanisme. In empirische gebeurtenis VI is een ideaaltypische uitkomst uit hetzelfde mechanisme zichtbaar. In feite gaat het om een afwijzing van het primaire compensatieverzoek, waarbij wel andere (extra) compensatiemaatregelen zijn getroffen.

Ten tweede is de toezegging om de fietsbrug te realiseren (in empirische gebeurtenis VI) een ideaaltypische uitkomst van het bottom-up mechanisme. In dezelfde empirische gebeurtenis is ook een finale parlementaire behandeling van het compensatieverzoek (ideaaltypische gebeurtenis C) zichtbaar.

Deze aanvullende compensatie-maatregelen die naar voren komen in empirische gebeurtenis VI kunnen ten derde worden beschouwd als scope-uitbreiding en zijn daarmee mogelijk een ideaaltypische uitkomst van het politiek-economische mechanisme.



Ten vierde is de cyclus te beschouwen als ideaaltypische uitkomst van het centrale financieringsmechanisme, daar in empirische gebeurtenis VI de scope-uitbreidingen centraal en niet lokaal worden gefinancierd.

Tenslotte zijn in deze cyclus drie fenomenen uit het pleitcoalitie-mechanisme zichtbaar. De gemeente Hattem probeert via de formele weg, met behulp van het argument van de aanbestedingsmeevallers, in empirische gebeurtenis II, nog eenmaal het proces te beïnvloeden. In empirische gebeurtenis IV ideaaltypische gebeurtenis C uit het pleitcoalitie-mechanisme zichtbaar (de besluitvorming). Deze besluitvorming mondt deze tevens uit in een ideaaltypische uitkomst die overeenkomt met de wens van de pleitcoalitie voor (snelle) realisatie en in veel mindere mate overeenkomt met de wens van de pleitcoalitie voor een tunnel.

## **Resumerend**

In dit hoofdstuk zijn de twee empirisch onderzochte cases beschreven ten aanzien van de hierin opgetreden cycli en gebeurtenissen, de context en de herkenbare ideaaltypische gebeurtenissen. In het volgende hoofdstuk worden de bevindingen nader geanalyseerd.

## Hoofdstuk 5: Analyse

In dit hoofdstuk wordt op basis van de hiervoor beschreven bevindingen geanalyseerd in hoeverre de in hoofdstuk twee gepresenteerde mechanismen verklarend zijn voor het verloop en de uitkomst van de in het vorige hoofdstuk beschreven besluitvormingsprocessen. Ook wordt ingegaan op de rol van de Kamermoties. Onderzocht wordt tenslotte of in beide cases ideaaltypische patronen te herkennen zijn.

### Spoorverdubbeling Amsterdam Utrecht

In deze paragraaf wordt bekeken hoe de uitkomst van het besluitvormingsproces van de spoorverdubbeling Amsterdam - Utrecht verklaard kan worden met behulp van de benoemde theoretische mechanismen. Ook wordt ingegaan op de rol van de Kamermoties in het proces.

#### Procesuitkomst

Zoals in de inleiding gesteld is de uitkomst van het besluitvormingsproces gedefinieerd als 'de mate waarin de voorkeursbeslissing (Kabinetsbeslissing) van het project fysiek gerealiseerd is. In het vorige hoofdstuk is aangegeven dat de voorkeursbeslissing van de Minister uitging van een maaiveldoplossing (vier sporen op maaiveldniveau) met een geoptimaliseerde inpassing. Hierbij diende een redelijke verhouding te bestaan tussen de hiervoor benodigde inspanningen en het belang dat met de maatregel wordt gediend (Tweede Kamer, 1995: 23900 XII - 29 - bijlage 2). Uiteindelijk wordt er - in afwijking op deze voorkeursbeslissing - gekozen voor een extra verdiepte variant, waarbij vier sporen het riviertje het Gein kruisen middels een aquaduct. De meerprijs hiervoor bedraagt circa 42 miljoen euro en het grootste deel (circa 35 miljoen euro) komt voor rekening van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Tot het aanleggen van een dergelijke verdiepte variant is in diverse Kamermoties opgeroepen.

#### Geïdentificeerde theoretische mechanismen

In hoofdstuk twee zijn acht theoretische gebeurtenissen geïdentificeerd, met elk een reeks van ideaaltypische gebeurtenissen. In hoofdstuk 4 is het besluitvormingsproces van de spoorverdubbeling Amsterdam Utrecht onderverdeeld in dertien cycli. Daarin zijn totaal 29 ideaaltypische gebeurtenissen geïdentificeerd. In onderstaande tabel 6 is per mechanisme zichtbaar hoe vaak een ideaaltypische gebeurtenis behorend bij dat mechanisme in de casus is geïdentificeerd; hoeveel van de ideaaltypische gebeurtenissen in de casus zijn geïdentificeerd ten opzichte van het totaal aantal ideaaltypische gebeurtenissen uit het mechanisme en in hoeverre de geïdentificeerde gebeurtenissen de ideaaltypische volgorde volgen. In bijlage B is dit gevisualiseerd.

	Frequentie	Gebeurtenissen in casus vs totaal aantal in mechanisme	Ideaaltypische volgorde?
Pleitcoalitie-mechanisme	8	3/3 + uitkomst	Ja
Compensatiemechanisme	9	4/4 + uitkomst	Grotendeels
Boundary spanning-mechanisme	4	3/3 + uitkomst	Ja
Centrale financierings-mechanisme	2	1/4 + uitkomst	Nee
Politiek-economische mechanisme	3	2/4 + uitkomst	Nauwelijks
Technische complexiteitsmechanisme	4	3/4 + uitkomst	Grotendeels

Tabel 6: ideaaltypische gebeurtenissen in de casus spoorverdubbeling Amsterdam - Utrecht

Zichtbaar is dat zes van de in totaal acht onderzochte mechanismen in de casus voorkomen. Het optimism bias-mechanisme en het bottom up-mechanisme ontbreken. De afwezigheid van deze mechanismen kan betekenen dat zij in dit besluitvormingsproces simpelweg geen

verklarende waarde hebben. Tegelijkertijd kan de afwezigheid van gebeurtenissen uit het optimism bias-mechanisme wel een verklaring zijn voor het uitblijven van verdere kostenoverschrijdingen in het project.

### **Verklarende waarde van de mechanismen**

Hierna wordt geanalyseerd in hoeverre de in hoofdstuk 2 geïntroduceerde mechanismen verklarend zijn voor het verloop en de uitkomst van het besluitvormingsproces.

De uiteindelijke uitkomst - de in de tweede concluderingscyclus genoemde extra verdiepte ligging - lijkt ten opzichte van de in de eerste concluderingscyclus semi-verdiepte ligging direct verklaarbaar met behulp van het technische complexiteitsmechanisme. Er is sprake van een menselijke fout (een stakeholder wordt niet betrokken) waarna het plan aangepast dient te worden en de Tweede Kamer op de hoogte wordt gesteld.

Zoals genoemd is de uiteindelijke extra-verdiepte ligging een aanpassing op de eerder - in de lijn van diverse Kamermoties - gekozen semi-verdiepte ligging. De keuze voor deze semi-verdiepte ligging is het best verklaarbaar met behulp van een combinatie van drie mechanismen.

Allereerst is dat het pleitcoalitie-mechanisme, dat in de casus zeer zichtbaar naar voren komt. Een pleitcoalitie van lokale en landelijke partijen die pleit voor een verdiepte ligging van het spoor is gedurende het gehele proces dominant aanwezig. Met behulp van verschillende strategieën poogt deze coalitie herhaaldelijk het proces te beïnvloeden, wat uiteindelijk lukt doordat er (door partijen uit de pleitcoalitie) in het regeerakkoord Kok-II geld wordt vrijgemaakt voor een betere inpassing en de Minister in de finale besluitvorming gevoelig blijkt voor argumenten van de pleitcoalitie.

Ten tweede heeft het boundary spanning-mechanisme een belangrijke verklarende waarde in de stagnatie en het vlottrekken van het proces. Wanneer het proces stagneert, intervenueert een ambtenaar van Rijkswaterstaat en wordt een open proces opgestart. Hierbij poogt men (met succes) nadrukkelijk om de onderlinge verhoudingen goed te houden. Na afloop van het open proces is er nog steeds een meningsverschil, maar is de stagnerende werking hiervan veel beperkter.

Ten derde verklaart het compensatie-mechanisme de voortgang van het proces als geheel op een goede manier. De thematiek en de volgorde van de cycli zijn bijna allemaal te verklaren met behulp van dit mechanisme. Bij de actoren in Abcoude is een gepercipieerd nadeel zichtbaar over de geplande verbreding van het spoor op maaiveldniveau, waarna mobilisatie op lokaal niveau volgt. Uiteindelijk beland de 'compensatie'-wens uit Abcoude (een verdiept spoor) op de landelijke politieke agenda. In twee cycli wordt de vraag uit Abcoude nader onderzocht, waarna wederom discussies ontstaan in de landelijke politiek. De gewenste compensatie wordt uiteindelijk toegekend.

Voor het centrale financierings-mechanisme en het politiek-economische mechanisme geldt dat slechts een beperkt aantal ideaaltypische gebeurtenissen in de casus zichtbaar zijn en dat deze niet of beperkt ideaaltypisch verlopen. Deze mechanismen zijn daarom niet van verklarende waarde voor het proces als geheel.

### **De rol van Kamermoties**

Hierna wordt bekeken in hoeverre Kamermoties een rol hebben vervuld in de verklarende mechanismen en of deze rol zich conformeert met de theoretische vooronderstellingen uit hoofdstuk twee.

De Kamermoties lijken op de uiteindelijke keuze voor een extra-verdiepte ligging geen effect te hebben wat ook logisch is, omdat het technische complexiteitsmechanisme dat deze uitkomst verklaart uitgaat van menselijke en/of technische fouten. Dit was in het theoretische hoofdstuk reeds verondersteld. De daar opgehouden mogelijkheid dat een parlement door middel van moties de aangepaste oplossing nogmaals wil veranderen is hier niet voorgekomen. Dit komt waarschijnlijk omdat de uiteindelijk gekozen oplossing de voorkeur heeft van de op dat moment dominante pleitcoalitie: er is daardoor geen reden voor deze coalitie om in actie te komen om het proces te beïnvloeden.

Aan het pleitcoalitie-mechanisme zijn de Kamermoties in belangrijke mate ondersteunend. De moties zijn een belangrijk middel om de strategie 'beïnvloeding van het proces via formele kanalen' uit te voeren: de moties roepen immers op om iets aan te passen. Het in de eerste concluderingscyclus door de Minister genomen besluit voor een semi-verdiepte ligging inclusief de dekking daarvoor zijn bovendien in lijn met de ingediende motie Van Heemst/Giskes. De in hoofdstuk 2 vooronderstelde rol van Kamermoties is daarmee grotendeels empirisch waarneembaar. Alleen de rol van Kamermoties in het verkrijgen van media-aandacht is in dit onderzoek niet zichtbaar, maar dat komt wellicht door de bronnenselectie.

De Kamermoties spelen in het deel van het proces waarvoor het boundary spanning-mechanisme verklarend is, vooral een rol in de stagnatie van het proces. Immers, zij benadrukken de contrasten tussen de standpunten van de Minister en de pleitcoalitie voor een verdiepte ligging. Dit gegeven volgt de theoretische vooronderstelling hierover. In het theoretische hoofdstuk werd ook voorondersteld dat Kamermoties mogelijk een rol hebben in het inschakelen van een boundary spanner. Dat is hier niet het geval.

Tenslotte, voor wat betreft het compensatie-mechanisme geldt dat de Kamermoties een belangrijke rol spelen in de cyclus van discussiëren en objectiveren: enerzijds roepen zij op tot een betere compensatie en anderzijds tot verdere uitwerking. De moties zijn daarmee in hoge mate ondersteunend aan het verloop van dit mechanisme en de uitkomst ervan. Hun rol is bovendien zoals in hoofdstuk 2 reeds werd voorondersteld.

Resumerend zijn in dit voor het procesverloop en de procesuitkomst vier mechanismen verklarend. De Kamermoties vervullen een rol in drie van de genoemde mechanismen, waarbij ze goeddeels de theoretische vooronderstellingen volgen.

## Hanzelijn

In deze paragraaf wordt geanalyseerd in hoeverre in het besluitvormingsproces van de Hanzelijn ideaaltypische mechanismen te herkennen zijn. Ook wordt ingegaan op de rol van de Kamermoties in deze mechanismen.

### Procesuitkomst

Zoals in de inleiding gesteld is de uitkomst van het besluitvormingsproces gedefinieerd als 'de mate waarin de voorkeursbeslissing (Kabinetsbeslissing) van het project fysiek gerealiseerd is. In het vorige hoofdstuk is aangegeven dat de voorkeursbeslissing van de Minister uitging van de vervanging van de huidige lage tweesporige IJsselbrug door een vaste tweesporige brug op Rijnvaarhoogte, ten zuiden van de bestaande brug (Tweede Kamer, 2001: 27569 - 2). Uiteindelijk wordt er voor een licht aangepaste realisatievorm gekozen, waarbij bij het ontwerp van de brug in het bijzonder rekening is gehouden met de ruimtelijke kwaliteit. Ook is een extra fietsbrug aan de brug bevestigd en is het tracé rondom Hattem licht gewijzigd. De extra kosten bedragen ongeveer 20 miljoen euro. In een motie had de Kamer eerder opgeroepen tot het realiseren van een tunnel onder de IJssel.

### Geïdentificeerde theoretische mechanismen

In hoofdstuk twee zijn acht theoretische gebeurtenissen geïdentificeerd, met elk een reeks van ideaaltypische gebeurtenissen. In hoofdstuk 4 is het besluitvormingsproces van de Hanzelijn onderverdeeld in twaalf cycli. In totaal zijn 33 ideaaltypische gebeurtenissen geïdentificeerd. De visualisatie hiervan is te vinden in bijlage C. In onderstaande tabel 7 is per mechanisme zichtbaar hoe vaak een ideaaltypische gebeurtenis behorend bij dat mechanisme in de casus is geïdentificeerd; hoeveel van de ideaaltypische gebeurtenissen in de casus zijn geïdentificeerd ten opzichte van het totaal aantal ideaaltypische gebeurtenissen uit het mechanisme en in hoeverre de geïdentificeerde gebeurtenissen de ideaaltypische volgorde volgen.

	Frequentie	Gebeurtenissen in casus vs totaal aantal in mechanisme	Ideaaltypische volgorde?
<b>Pleitcoalitie-mechanisme</b>	11	3/3 + uitkomst	Ja
<b>Compensatiemechanisme</b>	8	4/4 + uitkomst	Grotendeels
<b>Bottom up-mechanisme</b>	3	2/4 + uitkomst	Grotendeels
<b>Centrale financierings-mechanisme</b>	3	2/4 + uitkomst	Nee
<b>Optimism bias-mechanisme</b>	5	3/3	Grotendeels
<b>Politiek economische-mechanisme</b>	3	2/4 + uitkomst	Nee

Tabel 7: ideaaltypische gebeurtenissen in de Hanzelijn

Zichtbaar is dat zes van de in totaal acht onderzochte mechanismen in de casus voorkomen. Het technische complexiteitsmechanisme en het boundary spanning mechanisme ontbreken. De afwezigheid van deze mechanismen kan betekenen dat zij in dit besluitvormingsproces simpelweg geen verklarende waarde hebben. Tegelijkertijd kan de afwezigheid van gebeurtenissen uit het technische complexiteitsmechanisme een verklaring zijn voor het uitblijven van verdere kostenoverschrijdingen in het project.

### Verklarende waarde van de mechanismen

Hierna wordt geanalyseerd in hoeverre de in hoofdstuk 2 geïntroduceerde mechanismen verklarend zijn voor het verloop en de uitkomst van het besluitvormingsproces.

Het besluit om een fietsbrug te realiseren is het beste te verklaren met behulp van het bottom-up mechanisme. Het idee voor de fietsbrug bestond al eerder dan het project Hanzelijn en kan daarom als los idee worden gezien. Het ontstaan van het idee en het verzamelen van lokale medestanders vond derhalve ook voor de start van het proces Hanzelijn plaats. De behandeling van het idee in de landelijke politiek, de verdere uitwerking en de uitvoering van het idee zijn wel duidelijk zichtbaar in de praktijk en volgen ook de volgorde van het ideaaltypische patroon.

Een aanvullende verklaring, die ook de aanvullende inpassingsmaatregelen dekt, kan worden gegeven met behulp van het compensatie-mechanisme. In de casus ontstaat in de gemeente Hattem een gepercipieerd nadeel over de nieuwe spoorbrug, waarna lokale organisatie en een 'compensatieverzoek' in de vorm van een tunnel en een tracéaanpassing volgt. Deze zaken worden vervolgens op landelijk politiek niveau geagendeerd. Na enig onderzoek naar de tunnel komt naar voren dat deze niet haalbaar is, maar de tracéaanpassing wel. Er is daarmee sprake van gedeeltelijke toekenning. Deze lijn van gebeurtenissen vormen een duidelijk voorbeeld van het compensatie-mechanisme.

De afwijking van het Kabinetsbesluit is in de casus Hanzelijn kleiner dan in de casus spoorverdubbeling Amsterdam. Een verklaring hiervoor kan gezocht worden bij de in het proces actieve pleitcoalities en daarmee bij het pleitcoalitie-mechanisme. Pleitcoalities hebben in deze casus, net als bij de spoorverdubbeling Amsterdam Utrecht, de neiging om gedurende het hele proces in stand te blijven en pas te verdwijnen op het moment dat één van de

pleitcoalitie haar zin heeft. Een verschil is echter dat er hier twee coalities zichtbaar zijn (één voor tunnelrealisatie; één voor zo snel mogelijke realisatie) die elkaar deels beconcurreren. Beide coalities blijven daarom strategieën toepassen om het proces te beïnvloeden (dit komt maar liefst zeven maal voor). Hierbij maken ze voornamelijk gebruik van de strategie om het proces via formele kanalen te beïnvloeden. Uiteindelijk blijkt de pleitcoalitie voor snelle realisatie dominantier en wordt de pleitcoalitie voor tunnelaanleg deels tegemoet gekomen met onder andere de fietsbrug.

Voor het centrale financieringsmechanisme, het optimism-bias mechanisme en het politiek-economische mechanisme geldt dat slechts een beperkt aantal ideaaltypische gebeurtenissen in de casus zichtbaar zijn en dat deze niet ideaaltypisch verlopen. Deze mechanismen werken daardoor niet verklarend voor het proces als geheel.

### **De rol van Kamermoties**

Hierna wordt bekeken in hoeverre Kamermoties een rol hebben vervuld in de verklarende mechanismen en of deze rol zich conformeert met de theoretische vooronderstellingen uit hoofdstuk twee.

In deze casus blijken de Kamermoties die zijn ingediend niet direct in te gaan op het fietsbrug initiatief. Dit is een afwijking op de theoretische vooronderstelling die ervan uitging dat Kamermoties een initiatief bij de behandeling op landelijk politiek niveau kunnen ondersteunen. De realisatie van de uiteindelijke fietsbrug is mogelijk waarschijnlijk wel een indirect gevolg van andere moties. Dit komt doordat de motie die pleitte voor tunnelaanleg door de Minister werd afgewezen, waarna een vorm van extra compensatie werd gezocht en gevonden in de vorm van de fietsbrug.

De Kamermoties spelen een belangrijke rol in de processen van discussiëren en objectiveren rondom de tunnelaanleg: enerzijds roepen zij op tot een betere compensatie en anderzijds tot verdere uitwerking. De moties zijn daarmee in hoge mate ondersteunend voor het verloop van het compensatiemechanisme en de uitkomst ervan. Dit empirische gegeven volgt de theoretische vooronderstelling dat moties vooral een rol van betekenis spelen bij de behandeling van het compensatieverzoek op landelijk niveau.

Tenslotte blijken ook in deze casus Kamermoties een middel in het uitvoeren van een strategie van een pleitcoalitie. Beide coalities lijken het proces op de formele manier te willen beïnvloeden en dienen daarom moties in die oproepen om hun standpunt te omarmen. De moties zijn in die zin van belang bij het verklaren van de uitkomst van het pleitcoalitie-mechanisme.

Resumerend zijn in dit voor het procesverloop en de procesuitkomst drie mechanismen verklarend. De Kamermoties vervullen een rol deze mechanismen, waarbij ze in twee van de drie gevallen de theoretische vooronderstellingen volgen.

### **Common patterns**

In deze paragraaf wordt ingegaan op mechanismen die in beide cases naar voren zijn gekomen: op basis hiervan wordt een mechanisme-overkoepelend patroon opgesteld. Hierbij wordt ook ingegaan op de rol van Kamermoties.

### **Overeenkomsten**

In bijlage D zijn de visualisaties van de beide cases naast elkaar gelegd, waarin overeenkomsten door middel van stippellijnen worden geduid. In beide besluitvormingsprocessen zijn onderdelen van het compensatie-mechanisme, het pleitcoalitie-mechanisme, het politiek-



economische mechanisme en het centrale financieringsmechanisme geïdentificeerd. De overige mechanismen of gebeurtenissen daaruit komen slechts in één van de twee cases voor.

Voor het pleitcoalitie-mechanisme en het compensatie-mechanisme geldt dat zij in beide cases een goede verklaring bieden voor het verloop en de uitkomst van het besluitvormingsproces. Ten opzichte van de ideaaltypische mechanismen is zichtbaar dat de processen in de praktijk een langduriger verloop kennen met meer gebeurtenissen dan in de ideaaltypen. Ook geldt in dat de ingediende Kamermoties in beide mechanismen een ondersteunende rol vervullen. In het pleitcoalitie-mechanisme zijn moties vooral een middel om via de formele weg het proces te beïnvloeden. Voor het compensatie-mechanisme geldt dat de Kamermoties een belangrijke rol spelen in enerzijds de landelijke parlementaire behandeling van de compensatievraag en anderzijds de vraag om verdere uitwerking van het beoogde compensatiemiddel.

Het centrale financieringsmechanisme biedt geen verklaring voor het complete verloop van de beide besluitvormingsprocessen. Tegelijkertijd bevatten allebei de processen wel een kenmerkend voorbeeld van een ideaaltypische gebeurtenis uit dit mechanisme, namelijk de suggestie dat de regionale of lagere overheden kunnen meebetalen aan een bepaalde oplossing. Dit toont aan dat er geen in beton gegoten onwil bestaat om een duurdere oplossing te realiseren, maar dat de centrale overheid hier niet voor op wil draaien.

Het politiek-economische mechanisme komt in beide besluitvormingsprocessen voor in de zin dat er uiteindelijk sprake is van scope uitbreiding ten opzichte van de aanvankelijke scope. De meest kenmerkende gebeurtenis van het mechanisme - namelijk een situatie waarin beperkt draagvlak bestaat voor hoge infrastructuurkosten - zien we echter niet terugkomen in beide processen. Sterker nog, de Kamermoties in beide projecten roepen juist op tot scope-uitbreiding en passen daarmee niet bij dit mechanisme. Het mechanisme is daardoor niet verklarend voor het verloop en de uitkomst van beide processen. Wel kunnen we concluderen dat er wel een zeker mechanisme aanwezig is waarbij een eenmaal vastgestelde scope zich langzaam maar zeker uitbreidt en aanpast. Dit is echter niet per se het gevolg is van een te klein vastgestelde scope en een beperkt draagvlak voor hoge projectkosten. Dit nieuwe mechanisme dient nader onderzocht te worden. In de rest van dit onderzoek zal het worden gelabeld zijnde het 'scope creep-mechanisme.'

### Verschillen

Er zijn twee soorten verschillen zichtbaar tussen de cases. Ten eerste zijn niet in allebei de cases dezelfde mechanismen verklarend. Ten tweede geldt wisselt pleitcoalitie-mechanisme en het compensatiemechanisme, die in beide processen voorkomen, van verschijningsvorm.

Voor het bottom up-mechanisme geldt dat dit alleen in de casus Hanzelijn een verklarende waarde heeft, terwijl het technische complexiteitsmechanisme en het boundary spanning mechanisme alleen in de casus spoorverdubbeling Amsterdam Utrecht een verklaring biedt voor het verloop en de uitkomst van het proces. De vraag of een mechanisme verklarend is voor een bepaalde casus is geheel afhankelijk van het verloop van die casus. Dit is daarmee ook de verklaring voor het verschil in verklarende mechanismen.

Zoals al gesteld zit er verschil in de verschijningsvorm van het pleitcoalitie-mechanisme in de besluitvormingsprocessen. Er zijn in het besluitvormingsproces van de Hanzelijn meerdere pleitcoalities actief. De eerdergenoemde coalitie voor een snelle realisatie concurreert bij de Hanzelijn met de pleitcoalitie die pleit voor tunnelaanleg bij Hattem. Deze twee standpunten zijn immers lastig verenigbaar doordat tunnelaanleg leidt tot vertraging. De Minister kan de Kamer hier ook op wijzen, wanneer moties vanuit beide pleitcoalities zijn aangenomen. In het

besluitvormingsproces van de spoorverdubbeling Amsterdam - Utrecht is maar één pleitcoalitie actief die derhalve ook geen last heeft van concurrentie.

Een verschil voor wat betreft de verschijningsvorm van het compensatie-mechanisme betreft het aantal verdere uitwerkingen dat wordt gedaan. In de Hanzelijn wordt er één keer een idee verder uitgewerkt, in de spoorverdubbeling Amsterdam Utrecht gebeurt dit twee keer. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat er ten tijde van het besluitvormingsproces van de spoorverdubbeling nog geen afwegingskader voor de inpassing van infrastructuur bestond. Hierdoor moest voor elk project een eigen afweging worden gemaakt, wat meer uitwerking vereist dan een toetsing aan een kader. Het proces van de spoorverdubbeling Amsterdam - Utrecht stond door de vele aangenomen Kamermoties bovendien veel meer onder spanning dan het proces van de Hanzelijn. Hierdoor was een extra uitwerking noodzakelijk om überhaupt draagvlak te vergaren.

### Naar één patroon

Op basis van bovenstaande overeenkomsten en verschillen is een mechanisme-overkoepelend patroon ontwikkeld dat inzicht kan geven in vergelijkbare besluitvormingsprocessen. Het patroon is weergegeven in afbeelding 17.

	Inleiding	Verkenningen	Inhoudelijke discussie	Verdere uitwerking	Inhoudelijke discussie, fase 2	Inhoudelijke discussie, fase 3	Uitkomst
Compensatie mechanisme	n.v.t	Gerpercipieerd nadeel bij actoren en mobilisatie op lokaal niveau	Compensatie-verzoek op landelijke politieke agenda	Objectivering middels onderzoek of commissie	Compensatie-verzoek op landelijke politieke agenda	Compensatie-verzoek op landelijke politieke agenda	Toekenning of afwijzing
Pleitcoalitie mechanisme		Vereniging van actoren in coalitie	Beïnvloeding van de discussie via formele kanalen (politiek)	Verzoek om lokale/regionale financiële bijdrage	Beïnvloeding van de discussie via formele kanalen (politiek)	Beïnvloeding van de discussie via formele kanalen (politiek)	Realisatie conform standpunt coalitie of ander standpunt
Scope creep mechanisme		Vaststelling scope					Uitbreiding en / of aanpassing scope
Centrale financierings mechanisme							

Afbeelding 17: patroon op basis van beide cases

Het patroon bestaat uit vijf cycli, exclusief inleiding en uitkomst. In de tussenliggende cycli vindt eerst een verkenning plaats die resulteert in een basisbeslissing vanuit de kant van het Kabinet. Vervolgens vindt naar aanleiding daarvan een inhoudelijke discussie plaats tussen parlement en regering. Deze discussie is aanleiding om het aanvankelijke plan, al dan niet met aanvullende wensen verder uit te werken. Deze uitwerkingen leveren weer nieuwe discussiecycli op. Na finale besluitvorming komt men tot een uitkomst waaruit blijkt of het compensatieverzoek is ingewilligd, of de pleitcoalitie haar zin heeft gekregen en in hoeverre de scope daarmee is uitgebreid.

Kamermoties spelen vooral een rol in de inhoudelijke discussies, waar zij bij kunnen dragen aan het kanaliseren van een bepaalde mening of het sturen van de uitkomst van het debat. Daarnaast kunnen zij oproepen tot verdere uitwerking van het project.

Het patroon bevat verklarende componenten uit vier mechanismen die in beide besluitvormingsprocessen zijn geïdentificeerd. Daarom in in elke cyclus, met uitzondering van de inleidende cyclus, een ideaaltypische gebeurtenis uit het compensatiemechanisme zichtbaar. In vier van de vijf gevallen wordt dit aangevuld met een gebeurtenis uit het pleitcoalitie-mechanisme. De gebeurtenissen uit het compensatie-mechanisme geven met name inzicht in

de inhoudelijke stand van zaken, terwijl het pleitcoalitie-mechanisme inzicht in de strategie en positie van verschillende actoren in coalities kan verschaffen.

Het scope-creep mechanisme toont in hoeverre de oorspronkelijke scope in het proces behouden blijft. Een gebeurtenis uit het centrale financieringsmechanisme speelt enkel in de uitwerkingsfase een rol. In beide cases werd een dergelijk verzoek door de lokale en regionale actoren geweigerd, waardoor het in de rest van het patroon geen rol meer speelt.

Belangrijk om op te merken is dat het bovengenoemde patroon tot stand is gekomen op basis van een beperkt aantal empirische bevindingen. Verder onderzoek zal daarom moeten uitwijzen in hoeverre het model stand houdt.

## Tot slot

In dit hoofdstuk is een analyse toegepast op de eerder opgedane bevindingen, waarbij onderzocht is welke mechanismen een verklaring bieden voor het verloop en de uitkomst van de besluitvormingsprocessen. Daarnaast is een patroon ontwikkeld op basis van overeenkomsten tussen de cases. In het volgende hoofdstuk presenteer ik de hiervan afgeleide conclusies en aanbevelingen voor de praktijk en voor verder onderzoek. Daarnaast geef ik een reflectie op dit onderzoek.

## Hoofdstuk 6: Conclusies, reflectie en aanbevelingen

Er is in dit onderzoek onderzocht hoe parlementaire wensen - uitgedrukt in aangenomen Kamermoties inclusief de dynamiek eromheen - de uitkomst van besluitvormingsprocessen over grote infrastructuurprojecten beïnvloeden. In dit hoofdstuk worden als antwoord op deze vraag conclusies getrokken. Ook wordt gereflecteerd op de analyse en de methoden. Tenslotte worden aanbevelingen gedaan voor de praktijk en verder onderzoek.

Het hoofdstuk is als volgt opgebouwd. Allereerst beantwoord ik de verschillende deelvragen en de hoofdvraag. Vervolgens wordt een reflectie op het onderzoek gegeven. Tenslotte presenteer ik enkele aanbevelingen ten behoeve van de wetenschap en de praktijk.

### Conclusies

In deze paragraaf worden de verschillende deelvragen beantwoord. Deze resulteren in de beantwoording van de hoofdvraag aan het eind van deze paragraaf.

- *Welke theoretische inzichten bestaan er over besluitvormingsprocessen over grote projecten en welke mechanismen zijn hieruit te herleiden?*

In dit onderzoek is allereerst gezocht naar theoretische mechanismen. Uit de definitie van een sociaal mechanisme van Elster (2007) blijkt dat sociale mechanismen causale patronen vormen die een onbekende set van startcondities kennen en een onbekende uitkomst hebben. Om dergelijke mechanismen te kunnen identificeren is gebruik gemaakt van literatuur over besluitvormingsprocessen van grote projecten. Het werk van Altshuler en Luberoff (2004) is gebruikt als leidraad. In totaal zijn op basis van een aantal kenmerkende fenomenen en ontwikkelingen in besluitvormingsprocessen acht verschillende theoretische mechanismen geïdentificeerd, die allen voor kunnen komen in besluitvormingsprocessen over grote projecten. Dit zijn bijvoorbeeld fenomenen zoals pleitcoalities (Sabatier, 1998), kostenoverschrijding (Flyvbjerg, 2009) en boundary spanners (Tushman en Scarlan, 1981).

De opgestelde mechanismen bevatten een patroon van ideaaltypische gebeurtenissen en kunnen helpen bij het beter herkennen en begrijpen van de genoemde besluitvormingsprocessen. Wat de mogelijke rol van Kamermoties en de dynamiek eromheen is in de bestudeerde literatuur niet teruggekomen. Deze rol is daarom beredeneerd aan de hand van de opgestelde mechanismen.

- *Hoe zijn de verkregen mechanismen empirisch zichtbaar in besluitvormingsprocessen van twee grote projecten?*

De besluitvormingsprocessen van twee grote projecten (de Hanzelijn en de spoorverdubbeling Amsterdam - Utrecht) zijn opgedeeld in verschillende cycli met daarbinnen weer een aantal empirische gebeurtenissen. Deze empirische gebeurtenissen zijn vervolgens vergeleken met de ideaaltypische gebeurtenissen uit de mechanismen. Hieruit blijkt dat, uit elk mechanisme, een of meerdere ideaaltypische gebeurtenissen zich laten vergelijken met een empirische gebeurtenis in de casus.

Echter, niet elke aangetroffen ideaaltypische gebeurtenis maakt deel uit van een mechanisme dat het verloop en de uitkomst van het proces kan verklaren. Met name het pleitcoalitie-mechanisme en het compensatie-mechanisme blijken uiteindelijk sterk verklarend voor beide besluitvormingsprocessen. Het boundary spanning-mechanisme en het technische complexiteitsmechanisme bieden alleen een verklaring voor het verloop van de casus

Amsterdam - Utrecht. Het bottom-up mechanisme biedt dat daarentegen alleen in de casus Hanzelijn.

Het politiek-economische mechanisme, het optimism bias mechanisme en het centrale financieringsmechanisme blijken geen goede verklaring te kunnen bieden voor het verloop van de onderzochte cases.

- *Wat is de rol van Kamermoties in deze mechanismen?*

De rol van de moties - als uiting van de parlementaire wensen - blijkt in het verloop van de besluitvormingsprocessen van beide cases van belang. Zij hebben een sterk ondersteunende rol in mechanismen die een verklarende waarde hebben voor het verloop van de cases.

In de onderzochte processen hebben moties vooral een rol gespeeld als middel om een bepaalde inpassingsoplossing te heroverwegen en te verbeteren. Daarmee zijn de moties – zoals theoretisch al was voorondersteld – ondersteunend aan de ideaaltypische gebeurtenissen uit het compensatiemechanisme. Het aannemen van de moties leidde ertoe dat de Minister naar de Kamer toe moest verantwoorden wat hij/zij met de motie deed. De Kamer kon zich hier vervolgens over beraadslagen. Daardoor vervult de motie in de casussen een rol om een issue op de politieke agenda te houden, totdat de gekozen oplossing instemming heeft van het parlement. De tijd die ontstaat doordat een issue langer op de agenda blijft staan kan gebruikt worden om het issue verder uit te werken of te vergelijken. Deze bevindingen sluiten aan op de theoretische ideeën van Jones en Baumgartner (2005) over agendasetting. Ook ondersteunen ze de theoretische grondslag van het compensatie-mechanisme (Altshuler en Luberoff, 2004).

Voorts blijkt uit de casussen dat een motie een middel is om het geluid van een bepaalde pleitcoalitie duidelijker naar voren te brengen: het behoort daarmee tot een strategie uit het pleitcoalitie-mechanisme en sluit aan op de theoretische vooronderstelling die was gedaan over de rol van Kamermoties in dat mechanisme (Sabatier, 1998; Altshuler en Luberoff, 2004). Met het door een motie veroorzaakte geluid in zijn achterhoofd kan de Minister vervolgens besluiten om al dan niet deels tegemoet te komen aan de wensen van de betreffende pleitcoalitie.

Ook in een van de minder dominant verklarende mechanismen spelen Kamermoties een rol. De stagnatie - een ideaaltypische gebeurtenis uit het boundary spanning-mechanisme - in de casus Amsterdam - Utrecht werd, conform theoretische vooronderstelling, versterkt door de Kamermoties.

Op de gebeurtenissen uit het technische complexiteitsmechanisme hebben Kamermoties geen invloed wat ook goed verklaarbaar is doordat dit mechanisme uitgaat van fouten en vergissingen in het proces. Aannemelijk is dat dergelijke fouten onafhankelijk zijn van al dan niet ingediende Kamermoties. Ook was in het onderzoek ook geen impact van Kamermoties op het bottom-up mechanisme zichtbaar terwijl dit theoretisch wel was voorondersteld.

- *Welke mechanisme-overstijgende patronen zijn te herkennen in besluitvormingsprocessen van twee grote projecten?*

Op basis van de in beide cases waargenomen ideaaltypische gebeurtenissen is een overkoepelend causaal patroon ontwikkeld, dat zichtbaar is in afbeelding 17. Het patroon bestaat uit vijf cycli, exclusief inleiding en uitkomst. Het patroon bevat verklarende componenten uit vier mechanismen die in beide besluitvormingsprocessen zijn geïdentificeerd. Met name gebeurtenissen uit het compensatie-mechanisme en het pleitcoalitie-mechanisme komen hierin terug. Verder bevat het model ideaaltypische gebeurtenissen uit het politiek-

economische mechanisme, maar betoogd is dat dit mechanisme zelf niet optreedt. De gebeurtenissen hieruit zijn daarom opgenomen in een nader te onderzoeken scope-creep-mechanisme. Tenslotte is in de 'verdere uitwerkingscyclus' van het ontworpen patroon één gebeurtenis zichtbaar uit het centrale financierings-mechanisme.

Opvallend is dat het patroon *niet* het door Elverding (2008) gewenste patroon volgt, doordat er sprake is van een extra uitwerkingscyclus na presentatie van het Kabinetbesluit. Dit duidt erop dat in ieder geval in de bestudeerde cases kennelijk behoefte was aan een extra uitwerking, wat duidt op een te beperkte verkenningsfase of op veranderende omstandigheden gedurende het proces.

Nader onderzoek zal moeten uitwijzen in hoeverre dit patroon zich ook in andere besluitvormingsprocessen voordoet. Het huidige patroon kan gedurende die tijd als leidraad dienen voor dergelijke onderzoeken.

- *Hoe beïnvloeden parlementaire wensen - uitgedrukt in aangenomen Kamermoties inclusief de dynamiek eromheen - in besluitvormingsprocessen over grote infrastructuurprojecten de uitkomst van deze projecten?*

Voor beide projecten geldt dat de uiteindelijk gerealiseerde fysieke oplossing af blijkt te wijken van de voorkeursbeslissing. Voor de casus spoorverdubbeling Amsterdam - Utrecht geldt dat er, conform de wens van de Kamer, uiteindelijk centrale financiële middelen beschikbaar komen om de verdiepte ligging bij Abcoude te realiseren. Dit is een duidelijke afwijking van het Kabinetstandpunt. Voor de casus Hanzelijn geldt dat de IJsselpassage - conform het Kabinetstandpunt - is uitgevoerd als brug. Wel is deze uitvoering royaler dan beoogd door de toevoeging van een fietsbrug en het financieren van een fraaier ontwerp. De wens van de Kamer om de IJsselpassage uit te voeren als tunnel heeft dus geen doorgang gevonden.

Nu helder is wat het verschil in uitkomst is van beide projecten ten opzichte van de voorkeursbeslissing, is de vraag hoe parlementaire wensen dit verschil beïnvloedt hebben. Deze vraag wordt beantwoord aan de hand van de eerder geïdentificeerde verklarende mechanismen en de rol van de Kamermoties daarin.

Duidelijk is geworden dat het pleitcoalitie-mechanisme en het compensatie-mechanisme in belangrijke mate de uitkomst van beide processen verklaren. De Kamermoties in deze mechanismen blijken sterk ondersteunend. In het pleitcoalitie-mechanisme zijn zij dat bij het beïnvloeden van een proces via de formele weg. Kamermoties - indien aangenomen - doen een oproep aan een besluitvormer, waar deze persoon vervolgens iets mee moet. In het compensatie-mechanisme vervullen Kamermoties een rol als agendasetter van een bepaalde compensatievraag, als oproep tot verdere uitwerking van die vraag en als sturend object in het passende antwoord op die vraag.

De Kamermoties zelf geven dus wel een bepaalde richting aan het proces, maar het gegeven dat er een motie wordt aangenomen bepaalt niet volledig de mate waarin van een voorkeursbeslissing wordt afgeweken: er bestaat immers een verschil tussen beide cases, terwijl er ook in beide cases sprake is van aangenomen Kamermoties.

Dit verschil in de gekozen uitkomst van beide processen - en de rol van Kamermoties daarin - lijkt het best te verklaren met behulp van het veelbesproken pleitcoalitie-mechanisme. In de casus Amsterdam - Utrecht was er één dominante coalitie die pleitte voor een verdiepte ligging van het spoor bij Abcoude. Bij de Hanzelijn bestonden er daarentegen twee dominante coalities: één pleitte voor tunnelaanleg en de tweede pleitte voor een zo snel mogelijke



realisatie van het project *zonder* tunnel. De coalities bij de Hanzelijn beconcurrerden elkaar dus, terwijl dit in de casus Amsterdam - Utrecht niet het geval was.

De gevolgen van dit verschil in pleitcoalities komen vooral naar voren ten aanzien van het thema tijdsdruk. Bij de Hanzelijn werd door de Kamer per motie een grote druk gelegd op het tijdig realiseren van het project. Een (ook per motie gevraagde) tunneloplossing bij Hattem zou deze snelle realisatie onmogelijk maken. Bij de spoorverdubbeling Amsterdam - Utrecht speelde de realisatietijd daarentegen veel minder, zeker ook omdat het proces niet alleen werd opgehouden door de kwestie Abcoude, maar ook door de vooral buiten de Kamer besproken aanpassingen aan station Amsterdam Bijlmer ArenA.

Ook zat er een verschil in de juridische mogelijkheden van het Rijk in beide projecten. De spoorverdubbeling Amsterdam - Utrecht viel onder de oude tracéwet; de Hanzelijn onder de vernieuwde variant daarvan. Daardoor hadden lokale en regionale overheden in het eerstgenoemde project veel meer blokkademacht dan in het tweede project. Aansluiting zoekend op het pleitcoalitie-mechanisme betekent dit dat de effectiviteit van de strategieën om het proces te beïnvloeden via de formele weg in de casus spoorverdubbeling Amsterdam - Utrecht groter was.

Een verder verschil - dat raakt aan het compensatie-mechanisme - is dat er ten tijde van de kwestie Abcoude nog geen kader bestond voor de te nemen inpassingsmaatregelen rondom een infrastructuurproject. Bij de Hanzelijn bestond dit - in overleg met de Kamer vastgestelde - kader wel en kon de Minister aantonen dat aan de inpassingseisen conform het kader was voldaan. Men kan dus stellen dat de ruimte voor het compensatie-mechanisme en met name voor de ideaaltypische gebeurtenis 'objectivering' bij het besluitvormingsproces van de Hanzelijn ten opzichte van de casus Amsterdam - Utrecht flink beperkt was.

Tenslotte komen op basis van de interviews en de Kamerstukken de volgende verschillen naar voren. Financieel gezien kostte de gewenste aanpassingen bij Abcoude veel minder dan de aanpassingen aan de Hanzelijn gekost zouden hebben. Ook het tijdsverschil speelt hier een rol: in de jaren '90 was de financiële positie van het Rijk simpelweg beter dan die in de jaren erna, waardoor men ook makkelijker geld uittrok voor dit soort projecten. Aan de uiteindelijke extra-verdiepte ligging bij Abcoude hebben bovendien nog andere partijen meebetaald, terwijl er geen bereidheid was bij andere partijen om een tunnel bij Hattem mede te financieren. Het laatstgenoemde is gezien de theorie die ten grondslag ligt aan het centrale financieringsmechanisme (Altshuler en Luberoff, 2004) logisch, terwijl het eerste daar een afwijking op is.

Zoals uit de uitkomst van beide processen blijkt voor wat betreft zowel de overeenkomsten als de verschillen, spelen de mechanismen hier een grote rol in. Verder leren de antwoorden op de deelvragen ons dat (1) besluitvormingsprocessen beter te begrijpen en te herkennen zijn door een aantal theoretische mechanismen; (2) een aantal van deze mechanismen sterk verklaarbaar is voor het verloop van de bestudeerde cases; (3) moties een sterk ondersteunende rol hebben in het causale patroon van de betreffende mechanismen en (4) op basis van de overeenkomsten tussen beide cases een patroon te ontwikkelen is dat afwijkt van het door Elverding bedachte patroon.

Bovenstaande, gecombineerd met de bevinding dat met name het pleitcoalitie-mechanisme en het compensatie-mechanisme een bepalende invloed blijken uit te oefenen op de uitkomst van de besluitvormingsprocessen en dat juist door deze mechanismen de Kamermoties ook een sterk ondersteunende werking blijken te hebben, leidt ons naar het antwoord op de hoofdvraag. Dit antwoord kan als volgt worden geformuleerd. Parlementaire wensen -

uitgedrukt in aangenomen Kamermoties inclusief de dynamiek eromheen - in besluitvormingsprocessen over grote infrastructuurprojecten beïnvloeden de uitkomst van deze projecten op een indirecte manier, door een sterke ondersteuning van causale patronen die een directe impact hebben op de uitkomst van het project.

Ten aanzien van de in de inleiding geschetste paradox tussen enerzijds een open planproces en anderzijds een sneller en minder complex proces kan daarbij het volgende worden geconcludeerd. Het causale patroon dat op basis van beide cases is opgesteld, wijkt af van hetgeen de 'praktijk' in het rapport van de commissie Elverding (2008) heeft geformuleerd als wenselijk. Ten opzichte van Elverding (2008) bevat het in deze studie opgestelde patroon extra cycli met ruimte voor discussie en verdere uitwerking. Daardoor lijkt het proces in werkelijkheid meer op het door Bertolini (2007), Marchau (2010) en Giezen (2012) bepleitte open planproces dan het wellicht op het eerste gezicht lijkt. Dit heeft een aantal implicaties, die terugkomen in de aanbevelingen verderop in dit hoofdstuk.

## Reflectie

In deze paragraaf reflecteer ik op de zojuist getrokken conclusies, de analyse en de onderzoeksmethode. In dit onderzoek zijn een aantal keuzes gemaakt, die implicaties hebben voor de rest van het onderzoek. Anders gezegd is er sprake van een vorm van padafhankelijkheid (Mahoney, 2000).

In dit onderzoek is gewerkt met een complexiteitserkende blik. Dit gegeven heeft vooral bijgedragen aan de vraagstelling, die is gebaseerd op een paradox tussen complexiteitsreducerende en complexiteitserkende handelwijzen. Mijns inziens heeft de keuze ook geleid tot meer openheid in het onderzoek ten opzichte van niet alledaagse en onverwachte (empirische) bevindingen. Of deze keuze juist is geweest is een lastig te beantwoorden vraag; dit hangt vooral af van de interpretatie van de onderzoeker op de werkelijkheid (Gerrits, 2012).

Het enkel betrekken van de Tweede Kamer in dit onderzoek blijkt nog steeds verdedigbaar. Ook in de interviews is nergens gesproken over de rol van de Eerste Kamer, dus die lijkt in de bestudeerde cases inderdaad passief en meegaand te hebben geopereerd. Dat gedurende die gehele periode de verschillende Kabinetten (dus Kok-I en II en Balkenende I t/m IV) in de Eerste Kamer geen politieke meerderheid hadden heeft hierbij overigens niet uitgemaakt (Parlement.com, 2013). In de huidige politieke context zou een dergelijk gegeven wellicht - gezien de meer politieke rol die de Kamer lijkt aan te nemen (Giebels, 2013) - wel van invloed kunnen zijn. In eventueel vervolgonderzoek dient dus scherp te worden bekeken hoe de rol van de Eerste Kamer zich tegen die tijd heeft ontwikkeld.

De keuze om alleen onderzoek te doen naar de planuitwerkingsfase heeft geresulteerd in een behapbaar onderzoek. Wanneer echter ook de voorbereidingsfase was bestudeerd hadden wellicht gefundeerde uitspraken gedaan kunnen worden over de oorzaak van het ontstaan van de verschillende mechanismen in beide cases.

De focus op de afwijking van de fysieke oplossing ten opzichte van de voorkeursbeslissing als uitkomst van het besluitvormingsproces heeft bleek gezien het onderwerp dat van grote fysieke betekenis is logisch. De uiteindelijk gekozen benadering verlangt wellicht een meer procesmatige opvatting als 'uitkomst.' In toekomstig onderzoek dient hier rekening mee gehouden te worden. De betekenis van het onderzoek voor bijvoorbeeld projectmanagement had tegelijkertijd groter kunnen zijn door ook plannings - en financiële aspecten bij de uitkomst te betrekken.

In dit onderzoek is de dynamiek rondom Kamermoties gedefinieerd als een sociaal mechanisme (Elster, 2007). Deze keuze blijkt ook achteraf verdedigbaar, daar inderdaad blijkt dat er sprake is van een patroon van causale gebeurtenissen zonder dat precies duidelijk is onder welke condities dit patroon tot stand komt.

Vervolgens is bezien hoe een sociaal mechanisme in een veranderproces in publiek beleid het beste zou kunnen worden geanalyseerd. Toepassing van een sequentie-analyse leek in dit onderzoek het best toepasbaar, omdat dit analysemodel specifiek gericht is op volgorde-effecten en causale patronen. Deze keuze lijkt achteraf gezien nog steeds het beste. Elk van de andere drie modellen had niet de conclusies gegenereerd die nu zijn getrokken. Daarbij lijkt het onwaarschijnlijk dat met behulp van een van de andere modellen andere, beter verklarende, conclusies hadden kunnen worden getrokken, omdat de sequentie-analyse dankzij de diepgravende analyse van een groot aantal gebeurtenissen een rijk beeld geeft.

De acht op basis van de theorie geïdentificeerde mechanismen bleken over het algemeen waardevol te zijn in de rest van het onderzoek. Voor het pleitcoalitie-mechanisme en het compensatie-mechanisme geldt wel dat zij in vervolgonderzoek mogelijk uitgebreid moeten worden met meerdere discussie- en objectiveringsfasen. In beide cases kwam deze extra fasen duidelijk naar voren.

Ook bleek het politiek-economische mechanisme weinig bruikbaar. Dit is daarom uiteindelijk - in het door de onderzoeker opgestelde model - vervangen door een nader te onderzoeken scope-creep-mechanisme. Mogelijk is bij het opstellen van dit mechanisme de theorie afwijkend geïnterpreteerd. Een andere mogelijkheid is dat de theorie - ondanks stellingen van onder andere Cantarelli et al (2012) die beweren dat dit de meest voorkomende verklaring is voor kostenoverschrijdingen in Nederland - voor de bestudeerde processen gewoonweg niet opging.

Tenslotte geldt dat het technische-complexiteitsmechanisme in eventueel vervolgonderzoek niet onderzocht hoeft te worden wanneer specifiek wordt gekeken naar de impact van Kamermoties op de fysieke uitkomst, aangezien dit mechanisme hier niet door beïnvloed wordt.

Aangezien eerder de keuze gemaakt is voor een sequentie-analyse, lag een kwalitatief research design in dit onderzoek voor de hand. De keuze lijkt juist: het uitvoeren van een sequentie-analyse op een kwantitatieve wijze lijkt door het statische karakter van een dergelijke analyse een ingewikkelde opgave.

De keuze voor een comparative case study heeft de gewenste vergelijking opgeleverd. Doordat het om een vergelijking tussen twee studies ging bleef de hoeveelheid empirisch onderzoek bovendien werkbaar. Anderzijds is het ontwikkelde patroon gebaat bij een empirische basis die is gestoeld op meer dan twee cases. Dat is nu niet gebeurd, waardoor eerst verder empirisch onderzoek moet plaatsvinden voor het patroon op een valide manier gegeneraliseerd kan worden.

De caseselectie heeft plaatsgevonden op basis van het projectenboek. Hierbij is gekeken naar vergelijkbaarheid van de projecten op 'harde' eigenschappen zoals opleverdatum, budget, lengte en type spoorlijn et cetera. Daarnaast is in de selectie gekeken naar de relatie tussen parlementaire wensen en de gerealiseerde fysieke oplossing. In een vergelijkbaar onderzoek is het aan te raden om in deze selectie meer aandacht te geven aan de opleverdatum van het project en de periode waarin het proces plaatsvond: deze moeten zoveel mogelijk gelijk zijn. Uit de conclusie van dit onderzoek blijkt namelijk dat de verschillen tussen de cases deels te voortkomen uit verschillen in de economische situatie van het land ten tijde van het

besluitvormingsproces. Dit gegeven bemoeilijkt de analyse naar de impact van de Kamermoties als subject van onderzoek en is daarmee iets om rekening mee te houden in verder onderzoek.

De gekozen data (interviews en kamerstukken) volstonden voor dit onderzoek. De implicatie hiervan is wel dat de analyse zich met name richt op gebeurtenissen op landelijk parlementair en Ministerieel niveau omdat Kamerstukken zich met name daarop richten. Wil men meer inzicht vergaren in lokale gebeurtenissen, dan moeten andere bronnen gebruikt worden.

De selectie van eenheden (in de vorm cycli, geselecteerd op basis van pragma-dialectiek) blijkt in de praktijk een grote mate van interpretatie te vereisen. Dit benadeelt de repliceerbaarheid. De gekozen eenheden zijn in de analyse tegelijkertijd wel waardevol daar het niveau van de analyse niet te gedetailleerd en niet te oppervlakkig blijkt.

In de huidige analyse was er aanvankelijk sprake van een congruentieverschil tussen de op basis van pragma-dialectiek geïdentificeerde cycli en de opgestelde ideaaltypische gebeurtenissen op basis van de literatuur. Doordat in een later stadium binnen de cycli onderscheid is gemaakt tussen verschillende empirische gebeurtenissen, is de analyse transparanter geworden. In verder onderzoek is het zeer raadzaam om hier in het onderzoeksontwerp al rekening mee te houden.

Resumerend hebben de gemaakte keuzes in dit onderzoek over het algemeen bijgedragen aan het op een repliceerbare, valideerbare en waarheidsgetrouwe manier beantwoorden van de gestelde onderzoeksvraag. De toegevoegde waarde van de methode kan echter worden vergroot door een aantal verbeteringen toe te passen in de caseselectie en de congruentie tussen empirische - en ideaaltypische gebeurtenissen.

## Aanbevelingen ten behoeve van de praktijk

Op basis van de opgedane bevindingen zijn drie aanbevelingen te formuleren ten behoeve van de praktijk.

Ten eerste, parlementaire wensen komen in deze cases met name tot stand als gevolg van onvrede bij lokale en regionale actoren over de inpassing van een bepaald infrastructuurproject. Deze actoren gebruiken het parlement daarbij als instrument om (alsnog) hun wensen te verwezenlijken. Bij zowel de spoorverdubbeling Amsterdam - Utrecht als de Hanzelijn is dit uiteindelijk ook deels gelukt. Dit kan duiden op een ineffectief planproces waarin deze actoren onvoldoende zijn gehoord. Dit wordt ook ondersteund door het op basis van de cases opgestelde model-patroon waarin een verdere uitwerking van het project is opgenomen. Het zou logischer zijn als een dergelijke uitwerking meer vooraan in het planproces zou plaatsvinden. Het is derhalve belangrijk om kritisch te blijven kijken naar het planproces van infrastructuurprojecten. Een goed proces voorkomt latere vertraging en vergroot het draagvlak.

Ten tweede, het fenomeen kostenoverschrijding in projecten wordt over het algemeen negatief gepercipieerd. In beide projecten is zichtbaar dat het parlement besluit om extra financiering aan de projecten toe te voegen om de kwaliteit te verbeteren. Daarmee wordt een kostenoverschrijding veroorzaakt, die overigens in het geval van de Hanzelijn binnen de projectbegroting opgelost kan worden. Het punt is hier dat wanneer een parlement, als democratisch gekozen orgaan, aan de voorkant van een project de begroting wijzigt dit niet per se negatief beoordeeld hoeft te worden. Immers, de Kamer is als democratisch orgaan simpelweg bevoegd om te besluiten over de verdeling van publieke middelen.

Tenslotte, Kamermoties lijken relatief gemakkelijk terzijde te worden geschoven door de Minister: in beide projecten weigert hij in eerste instantie de motie uit te voeren en legt hij de

nadruk op het snel realiseren van het oorspronkelijke plan. Uit de cases blijkt echter dat de heroverwegingen die vooraf gaan aan het deels uitvoeren van de moties een positief effect kunnen hebben op het eindresultaat. Uit de interviews blijkt bijvoorbeeld dat het gepercipieerde eindresultaat over het algemeen positiever wordt beoordeeld dan het aanvankelijk geplande eindresultaat. Daarom verdient het de voorkeur om dergelijke heroverwegingen een kans te geven. De vertraging die dit veroorzaakt zal over het algemeen beperkt zijn - zeker bekeken over de tijdsspanne van het gehele project -, terwijl het eindresultaat baat bij de oplossing kan hebben.

## **Aanbevelingen ten behoeve van verder onderzoek**

Op basis van dit onderzoek zijn een aantal suggesties voor verder onderzoek denkbaar. Deze worden hieronder uiteen gezet.

Ten eerste dient het op basis van de cases opgestelde modelpatroon verder empirisch te worden onderbouwd, bijvoorbeeld door middel van een kwalitatief onderzoek. Verder dient te worden bezien in hoeverre het model ook geldt voor grote projecten van een andere modaliteit, zoals weg- of waterprojecten. Dit laatste is interessant in het licht van de gebruikte mechanismen, die zijn namelijk tot stand gekomen in een studie naar grote projecten in zijn algemeenheid.

Ten tweede verdienen de in dit onderzoek geïdentificeerde mechanismen meer wetenschappelijke aandacht. Dit geldt allereerst voor het geconstateerde scope-creep-mechanisme. Bepaald kan worden of de in dit onderzoek gesignaleerde scope-uitbreidingen uitzonderingen zijn, of dat dit min of meer gebruikelijk is. Dergelijk onderzoek is ook interessant in het licht van het onderzoek van o.a. Cantarelli et al (2012) die stellen dat het politiek-economische mechanisme de meest voorkomende verklaring is voor kostenoverschrijding in Nederlandse grote projecten.

Ten derde is het interessant om verder onderzoek te doen naar de geconstateerde volgorde effecten. In dit onderzoek is zichtbaar dat het moment van een bepaalde gebeurtenis bepalend is geweest in het causaal verloop van de cases. De vraag is echter hoe dit causale verloop zou veranderen bij een andere volgorde van gebeurtenissen in de cases. Wanneer een Kamerlid bijvoorbeeld eerder een motie indient, is de kans dat deze wordt overgenomen door de Minister in dat geval groter of minder groot? Dit kan getoetst worden aan de hand van andere cases.

Tenslotte focust dit onderzoek zich met name op de uitkomst van besluitvormingsprocessen van grote projecten en de rol van Kamermoties daarin. Het is ook interessant om preciezer te bezien hoe dergelijke dynamiek tot stand komt. Op die manier kan bijvoorbeeld antwoord worden gegeven op de vraag wat de oorzaak is van de negatieve perceptie van veel actoren ten aanzien toekomstige grote projecten. Patronen die hierin worden ontdekt kunnen het eerder genoemde planproces vervolgens weer versterken.

## Acknowledgements

Dit onderzoek is tot stand gekomen dankzij de medewerking van een aantal personen en partijen die ik graag wil bedanken.

Ten eerste bedank ik mijn scriptiebegeleider, dr. Frank Boons, die zich tijdens zijn zomervakantie onverminderd heeft ingezet voor de totstandkoming van deze scriptie. Ik bedank hem specifiek voor de adviezen aangaande de event-sequence analysis en de sociale mechanismen. De tweede lezer van het onderzoek, Wouter Spekkink MSc, verdient ook zeer veel dank omdat hij op een constructieve wijze een aantal helder en geduldig uitgelegde verbetervoorstellen heeft gedaan die het onderzoek verder hebben verbeterd. Ook gaat mijn dank uit naar de Erasmus Universiteit Rotterdam voor de verruimende inzichten in ruimtelijk-bestuurlijke processen in zijn algemeenheid, die ik door het volgen van de master Governance en Management van Complexe Systemen heb opgedaan.

Dank ben ik ook verschuldigd aan mijn stageorganisatie Berenschot en specifiek mijn stagebegeleider Chantal Inia. Bij Berenschot heb ik onder andere de proces-evaluatie naar de aanleg van de Tweede Maasvlakte ondersteund. De inzichten die ik hier heb opgedaan hebben bijgedragen aan het uitvoeren van dit onderzoek.

De medewerkers van ProRail, Rijkswaterstaat, het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, politici en bestuurders uit Hattem, Abcoude, Overijssel en Rotterdam en de oud-voorzitter van de Vereniging Behoud Spoorbuurt Abcoude hebben door interviews een belangrijke bijdrage geleverd aan dit onderzoek en dienen hiervoor bedankt te worden.

Tenslotte dank ik Pia Tio die tot twee keer toe bereid is geweest om kritisch op dit onderzoek te reflecteren.



## Geraadpleegde bronnen

- Abbott, A. (1988). Transcending general linear reality. *Sociological Theory* 6 - 2: pp 169-186.
- Altshuler, A. en Luberoff, D. (2003) *Mega-Projects. The Changing Politics of Urban Public Investment*. Washington, DC: Brookings Institution Press
- Bertolini, L. (2007) Evolutionary urban transportation planning: an exploration. *Environment and Planning* 39, pp. 1998-2019
- Boons, F.A. (2013) Organizing Within Dynamic Ecosystems: Conceptualizing Socio-Ecological Mechanisms. *Organization & Environment*. XX(X) pp 1-17
- Bryman, A. (2008) *Social Research Methods*. Oxford: Oxford University Press
- Byrne, D.S. (2005) Complexity, configurations and cases. *Theory, Culture & Society*, 22-5, pp 95-111
- Cantarelli, C.C. en Wee, B. van (2011) Kostenoverschrijdingen in Transportinfrastructuurprojecten in Nederland: Implicaties voor Besluitvorming. *Tijdschrift Vervoerswetenschap*, 48-2, 38-50
- Cantarelli, C.C., Molin, E.J.E, Wee, B. van, Flyvbjerg, B. (2012) Different cost performance: different determinants? The case of cost overruns in Dutch transport infrastructure projects. *Transport Policy*, 22, 88-95
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2010) *Demografische kerncijfers per gemeente 2010*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek
- Chang, A.S. (2002) Reasons for Cost and Schedule Increase for Engineering Design Projects. *Journal of management in engineering* 18(1), 29-36.
- Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten (Commissie-Elverding) (2008). *Sneller en beter. Advies Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten* (hoofdrapport). Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag.
- Curato, N. (2012) A sequential analysis of democratic deliberation. *Acta Politica*. 47 - 4. pp 423 - 442
- Edelenbos, J., Buuren, A. van, en Verkerk, J. (2010) *Verbinding zoeken tussen verlangen en vermogen. Een optekening van de leergeschiedenis van het infrastructuurproject N23 van A(Ikmaar) tot Z(wolle)*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam
- Elster, J. (2007). *Explaining social behaviour*. Cambridge, England: Cambridge University Press
- Epsing-Andersen, G. (1990) The Three Political Economies of the Welfare State. *International Journal of Sociology*. 20 - 3 pp 92-123
- European Commission (2005) *Trans-European transport network: TEN-T priority axes and projects 2005*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities
- Flyvbjerg, B. (2006) Five Misunderstandings About Case-Study Research. *Qualitative Inquiry*. 12-2 pp 219-245
- Flyvbjerg, B. (2008) Curbing Optimism Bias and Strategic Misrepresentation in Planning: Reference Class Forecasting in Practise. *European Planning Studies*, 16-1, pp 3-21
- Flyvbjerg, B. (2009) Survival of the unfittest: why the worst infrastructure gets built – and what we can do about it. *Oxford Review of Economic Policy*: 25-3 pp 344-376
- Flyvbjerg, B., Skamris holm, M.K & Buhl, S.L. (2003): How common and how large are cost overruns in transport infrastructure projects? *Transport Reviews: A Transnational Transdisciplinary Journal*, 231, 71-88
- Gerrits, L. (2012) *Punching Clouds. An Introduction to the Complexity of Public Decision-making*. Litchfield Park, AZ: Emergent Publications.
- Giebels, R. (2013) CDA en D66: kabinet gaat botsen met Eerste Kamer. *Volkskrant*, 8 juli

- Giezen, M. (2012). Navigating mega projects through complexity and uncertainty: strategic and adaptive capacity in planning and decision-making. PhD Dissertation, University of Amsterdam.
- Groot, A.D. de (1994) *Methodologie. Grondslagen van onderzoek en denken in de gedragswetenschappen*. Assen: Van Gorcum
- Hartogh, M.J.C.M. en Westerveld, E. (2008) Playing with Complexity: Management and organisation of large infrastructure projects. PhD Dissertation, Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Howlet, M. en Rayner, J. (2006) Understanding the Historical Turn in the Policy Sciences: A Critique of Stochastic, Narrative, Path Dependency and Process-Sequencing Models of Policy-Making over Time. *Policy Sciences* 39 - 1. pp 1-18
- Jones, B.D. en Baumgartner, F.R. (2005) *The Politics of Attention: How Government Prioritizes Problems*. Chicago: The University of Chicago Press
- Kammen, H. van der, en Klerk. L de (2003) Ruimtelijke ordening: Van Grachtengordel Tot Vinex-Wijk. Houten: Het Spectrum
- Mahoney, J. (2000). Path Dependence in Historical Sociology *Theory & Society*, 29 - 4. pp 507-548
- Marchau, V.A.W.J, Walker, W.E., Wee, G.P. van (2010) Dynamic adaptive transport policies for handling deep uncertainty. *Technological Forecasting & Social Change*, 77, 940-950
- Meadows, D.H. (2008) In: Wright, D. (Ed) Thinking in systems: A primer. White River Junction VT: Chelsea Green.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2012) MIRT Projectenboek 2012. <<http://mirt2012.mirtprojectenboek.nl/>> (geraadpleegd 20 maart 2013)
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1996) Startnotitie Hanzelijn. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2006) MIT/SNIP-projectenboek: stand van zaken 2006. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat
- Overheid.nl (2013a) *Het Parlement*. <<http://www.overheid.nl/zowerktdeoverheid/wievormendeoverheid/centraleoverheid#par1>> (geraadpleegd 10 juni 2013)
- Overheid.nl (2013b) *Wat doet de gemeente: taken, werkterrein*. <<http://www.overheid.nl/zowerktdeoverheid/wievormendeoverheid/degemeente#par1>> (geraadpleegd 26 juli 2013)
- Parlement.com (2013) *Zetelverdeling Eerste Kamer 1946-heden* <[http://www.parlement.com/id/vggomm8wfp83/zetelverdeling\\_eerste\\_kamer\\_1946\\_heden](http://www.parlement.com/id/vggomm8wfp83/zetelverdeling_eerste_kamer_1946_heden)> (geraadpleegd 23 augustus 2013)
- Petrik, A. (2010) Two Kinds of Political Awakening in the Civic Education Classroom: A Comparative Argumentation Analysis of the “Constitutional Debates” of Two “Found-a-Village” Projects with 8<sup>th</sup> Graders. *Journal of Social Science Education*. 9 - 3. pp 52-67
- Rijksoverheid, 2013. *Het MIRT Projectenboek 2013*. <[http://mirt2013.mirtprojectenboek.nl/mirt\\_2013/over\\_het\\_mirt/het\\_mirt\\_projectenboek\\_2013/](http://mirt2013.mirtprojectenboek.nl/mirt_2013/over_het_mirt/het_mirt_projectenboek_2013/)> (geraadpleegd 25 mei 2013)
- Rutte, R.J. en Hoekveld G.A. (2003) Stadswording en machtspolitiek. Vergelijkend onderzoek met een modelmatige benadering. *Historisch geografisch tijdschrift*. 21 - 3. pp. 77-92
- Sabatier, P. A. (1998) The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe. *Journal of European Public Policy*. 5 - 1 pp 98-130
- Shane, J., Molenaar, K., & Anderson, S., (2009). Construction Project Cost Escalation Factors. *Journal of Management in Engineering*, 25 - 4, 221-229.
- Swildens, T. (2007) *Sporen onder water: spoorverdubbeling bij Abcoude*. Amsterdam: Raakwerk BV

- Taleb, N. N. and Blyth, M. (2011) The Black Swan of Cairo: How How Suppressing Volatility Makes the World Less Predictable and More Dangerous. *Foreign Affairs*: 90 - 3, p 33-39
- Teisman, G.R. (2005) *Publiek management op de grens van chaos en orde : over leidinggeven en organiseren in complexiteit*. Den Haag: Academic Service
- Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (2004). *Grote projecten uitvergroot: een infrastructuur voor besluitvorming*. Den Haag: Sdu Uitgevers
- Trouw (2012) '*De aanleg van de IJmeerlijn is cruciaal*'.  
<<http://www.trouw.nl/tr/nl/5009/Archief/archief/article/detail/3280714/2012/07/03/De-aanleg-van-de-IJmeerlijn-is-cruciaal.dhtml>> (geraadpleegd 6 juli 2013)
- Tweede Kamer (1991) *Brief van de Minister van Verkeer en Waterstaat*. Tweede Kamer: vergaderjaar 1991/1992. 20992 nr. 113
- Tweede Kamer (1991) *Brief van de Minister van Verkeer en Waterstaat*. Tweede Kamer: vergaderjaar 1991/1992. 20992 nr. 117
- Tweede Kamer (1995) *Brief van de Minister van Verkeer en Waterstaat*. Tweede Kamer: vergaderjaar 1994/1995. 23900 XII nr. 29
- Tweede Kamer (1995) *Brief van de Minister van Verkeer en Waterstaat*. Tweede Kamer: vergaderjaar 1994/1995. 23900 XII nr. 29
- Tweede Kamer (1995) *Brief van de Minister van Verkeer en Waterstaat*. Tweede Kamer: vergaderjaar 1995/1996. 24403, nr. 11
- Tweede Kamer (1995) *Brief van de Ministers van Verkeer en Waterstaat en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer*. Tweede Kamer: vergaderjaar 1994/1995. 24122, nr. 2
- Tweede Kamer (1995) *Motie van het lid Van Heemst*. Tweede Kamer: vergaderjaar 1995/1996. 24403, nr. 11
- Tweede Kamer (1995) *Nota van overwegingen bij de vaststelling van de verbreding van rijksweg 2 Amsterdam-Utrecht en van de spoorverdubbeling in de corridor Amsterdam-Utrecht inclusief de Utrechtboog*. Tweede Kamer: 1994/1995, 23900 XII, nr. 29 bijlage 2.
- Tweede Kamer (1995) *Stemmingen: 30 november 1995*. Tweede Kamer: 1995/1996. Handelingen p. 2600
- Tweede Kamer (1995) *Verslag van een algemeen overleg*. Tweede Kamer: vergaderjaar 1994/1995. 23900 XII nr. 32
- Tweede Kamer (1996) *Amendement van het lid Stellingwerf c.s.*. Tweede Kamer: vergaderjaar 1996/1997. 25000 A, nr. 6
- Tweede Kamer (1996) *Brief van de Minister van Verkeer en Waterstaat*. Tweede Kamer: vergaderjaar 1996/1997. 25003, nr. 3
- Tweede Kamer (1996) *Brief van de Minister van Verkeer en Waterstaat*. Tweede Kamer: vergaderjaar 1996/1997. 25000 A, nr. 7
- Tweede Kamer (1996) *Decentralisatie huisvestingsvoorzieningen*. Tweede Kamer: vergaderjaar 1995/1996. Handelingen pp. 4750
- Tweede Kamer (1996) *Infrastructuurfonds*. Tweede Kamer: vergaderjaar 1996/1997. Handelingen pp 3345-3361
- Tweede Kamer (1996) *Motie van de leden Van Heemst en Van 't Riet*. Tweede Kamer: vergaderjaar 1996/1997. 25003, nr. 7
- Tweede Kamer (1996) *Motie van het lid Stellingwerf*. Tweede Kamer: vergaderjaar 1995/1996. 24403, nr. 12
- Tweede Kamer (1996) *Stemmingen*. Tweede Kamer: vergaderjaar 1996/1997. Handelingen pp 3202-3202
- Tweede Kamer (1996) *Stemmingen*. Tweede Kamer: vergaderjaar 1996/1997. Handelingen pp 4219-4220.
- Tweede Kamer (1996) *Tracébesluiten: 21 februari 1996*. Tweede Kamer: vergaderjaar 1995/1996. Handelingen pp 4197-4203

- Tweede Kamer (1996) *Verkeer en Waterstaat*. Tweede Kamer: vergaderjaar 1996/1997. Handelingen pp 2979-3010
- Tweede Kamer (1996) *Verslag van een algemeen overleg*. Tweede Kamer: vergaderjaar 1995/1996. 23999 nr. 5
- Tweede Kamer (1996) *Verslag van een notaoverleg*. Tweede Kamer: vergaderjaar 1996/1997. 25003, nr. 18
- Tweede Kamer (1997) *Afwegingskader inpassing infrastructuur*. Tweede Kamer: vergaderjaar 1996/1997. Handelingen pp 6167-6177
- Tweede Kamer (1997) *Lijst van vragen en antwoorden*. Tweede Kamer: vergaderjaar 1997/1998. 25603, nr. 2
- Tweede Kamer (1997) *Motie van het lid Stellingwerf*. Tweede Kamer: vergaderjaar 1996/1997. 25000 A, nr. 11
- Tweede Kamer (1997) *Stemmingen*. Tweede Kamer: vergaderjaar 1996/1997. Handelingen pp 6219-6220
- Tweede Kamer (1997) *Verslag van een algemeen overleg*. Tweede Kamer: vergaderjaar 1996/1997. 25000 A, nr. 14
- Tweede Kamer (1997) *Verslag van een notaoverleg*. Tweede Kamer: vergaderjaar 1997/1998. 25603, nr. 19
- Tweede Kamer (1998) *Brief van de formateur*. Tweede Kamer: vergaderjaar 1997/1998. 26024, nr. 10
- Tweede Kamer (1998) *Brief van de Minister van Verkeer en Waterstaat*. Tweede Kamer: vergaderjaar 1998/1999. 26263, nr 46.
- Tweede Kamer (1998) *Brief van de Minister van Verkeer en Waterstaat*. Tweede Kamer: vergaderjaar 1998/1999. 26263, nr 53.
- Tweede Kamer (1998) *Gewijzigde motie van de leden Van Heemst en Giskes, ter vervanging van die gedrukt onder nr. 13*. Tweede Kamer: vergaderjaar 1998/1999. 26263, nr 39.
- Tweede Kamer (1998) *Stemmingen*. Tweede Kamer: vergaderjaar 1998/1999. Handelingen pp. 2868-2870.
- Tweede Kamer (1998) *Verslag van een notaoverleg*. Tweede Kamer: vergaderjaar 1998/1999. 26263, nr 41.
- Tweede Kamer (1999) *Stemmingen*. Tweede Kamer: vergaderjaar 1999/2000. Handelingen, pp. 2826-2829
- Tweede Kamer (1999) *Verslag van een notaoverleg*. Tweede Kamer: vergaderjaar 1999/2000. 26828, nr. 26
- Tweede Kamer (2000) *Memorie van Toelichting*. Tweede Kamer: vergaderjaar 2000/2001. 27400 A, nr. 2
- Tweede Kamer (2001) *Brief van de Minister van Verkeer en Waterstaat*. Tweede Kamer: vergaderjaar 2000/2001. 27569, nr. 2
- Tweede Kamer (2001) *Motie van het lid Feenstra c.s.* Tweede Kamer: vergaderjaar 2001/2002. 27569, nr. 3
- Tweede Kamer (2001) *Verslag van een algemeen overleg*. Tweede Kamer: vergaderjaar 2001/2002. 22026, nr. 155
- Tweede Kamer (2001) *Verslag van een algemeen overleg*. Tweede Kamer: vergaderjaar 2001/2002. 27569, nr. 6
- Tweede Kamer (2002) *A2/Hanzelijn*. Tweede Kamer: vergaderjaar 2002/2003. Handelingen pp. 1931-1940
- Tweede Kamer (2002) *Brief van de Minister van Verkeer en Waterstaat*.
- Tweede Kamer (2002) *Motie van het lid De Nerée tot Babberich c.s.* Tweede Kamer: vergaderjaar 2002/2003. 28600, nr. 49
- Tweede Kamer (2002) *Verslag van een notaoverleg*. Tweede Kamer: vergaderjaar 2002/2003, 28600 A, nr. 43

- Tweede Kamer (2003) *Brief van de Minister van Verkeer en Waterstaat*. Tweede Kamer: vergaderjaar 2002/2003. 27569, nr. 7
- Tweede Kamer (2003) *Stemmingen*. Tweede Kamer: vergaderjaar 2003/2004. Handelingen. pp 2891-2894
- Tweede Kamer (2003) *Verslag van een notaoverleg*. Tweede Kamer: vergaderjaar 2003/2004, 29200 A, nr. 20
- Tweede Kamer (2004) *Brief van de Minister van Verkeer en Waterstaat*. Tweede Kamer: vergaderjaar 2003/2004, 27569, nr. 10
- Tweede Kamer (2004) *Brief van de Minister van Verkeer en Waterstaat*. Tweede Kamer: vergaderjaar 2003/2004, 27569, nr. 12
- Tweede Kamer (2004) *Brief van de Minister van Verkeer en Waterstaat*. Tweede Kamer: vergaderjaar 2003/2004. 27569, nr. 15
- Tweede Kamer (2004) *Brief van de Minister van Verkeer en Waterstaat*. Tweede Kamer: vergaderjaar 2004/2005. 27569, nr. 16
- Tweede Kamer (2004) *Gewijzigde motie van het lid Slob c.s. ter vervanging van die gedrukt onder nr. 11*. Tweede Kamer: vergaderjaar 2003/2004, 27569 nr. 14.
- Tweede Kamer (2004) *Hanzelijn*. Tweede Kamer: vergaderjaar 2003/2004. Handelingen pp 4665-4668.
- Tweede Kamer (2004) *Motie van het lid Slob c.s.*. Tweede Kamer: vergaderjaar 2003/2004, 27569 nr. 11.
- Tweede Kamer (2005) *Brief van de Minister van Verkeer en Waterstaat*. Tweede Kamer: vergaderjaar 2004/2005. 27569, nr. 17
- Tweede Kamer (2006) *Brief van de Minister van Verkeer en Waterstaat*. Tweede Kamer: vergaderjaar 2006/2007. 27569, nr. 18
- Tweede Kamer (2007) *Brief van de Minister van Verkeer en Waterstaat*. Tweede Kamer: vergaderjaar 2006/2007. 27569, nr. 20
- Tweede Kamer (2007) *Brief van de Minister van Verkeer en Waterstaat*. Tweede Kamer: vergaderjaar 2006/2007. 27569, nr. 21
- Tweede Kamer (2007) *Brief van de Minister van Verkeer en Waterstaat*. Tweede Kamer: vergaderjaar 2006/2007. 27569, nr. 22
- Tweede Kamer (2007) *Verslag van een algemeen overleg*. Tweede Kamer: vergaderjaar 2007/2008, 28569, nr. 23
- Tweede Kamer: vergaderjaar 2001/2002. 27569, nr. 4
- Tweede Kamer (2002) *Memorie van Toelichting*. Tweede Kamer: vergaderjaar 2002/2003. 28600 A, nr 2.
- Veenendaal, A. J. (2004) *Spoorwegen in Nederland van 1834 tot nu*. Amsterdam: Boom
- Vliegenthart, R. en Walgrave, S. (2011) Content Matters: The Dynamics of Parliamentary Questioning in Belgium and Denmark. *Comparative Political Studies*. 44 - 8, p 1031-1059
- Volkskrant (2012) *Hanzelijn valt 90 miljoen goedkoper uit*. <<http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2686/Binnenland/article/detail/3338429/2012/10/27/Hanzelijn-valt-90-miljoen-goedkoper-uit.dhtml>> (geraadpleegd 20 juni 2013)
- Wester (2006) *Inhoudsanalyse: theorie en praktijk*. Alphen aan de Rijn: Kluwer
- Yin, R.K. (2003) *Case Study Research: Design and Methods*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

## Bijlage A: verantwoording gekozen besluitvormingscycli

### SPOORVERDUBBELING AMSTERDAM UTRECHT

CYCLUS	FASE	ZICHTBAAR IN CASUS
<b>Inleidende cyclus</b>	Confrontatiefase	Voorstel van de Minister aan de Kamer om het SVV-II goed te keuren
	Openingsfase	Niet identificeerbaar*
	Argumentenfase	Kamerbehandeling eind 1990
	Concluderingsfase	Instemming met SVV-II op 17 december 1991
<b>Cyclus van verkenningen</b>	Confrontatiefase	Toezending aan de Kamer van de voorkeursbeslissing van de Minister
	Openingsfase	Niet identificeerbaar*
	Argumentenfase	Debat met de Tweede Kamer over de voorkeursbeslissing
	Concluderingsfase	Impliciete instemming met de voorkeursbeslissing, met kritiek op de inpassing van het spoor bij Abcoude
<b>Eerste cyclus van de verdiepte ligging discussie</b>	Confrontatiefase	Bovengenoemde kritiek over de inpassing van het spoor bij Abcoude is de aanleiding voor een nieuw debat.
	Openingsfase	Niet identificeerbaar*
	Argumentenfase	Debat over de inpassing van het spoor bij Abcoude; presentatie moties
	Concluderingsfase	Padstelling en berusting in een meningsverschil: de Kamer stemt voor motie Van Heemst, de Minister weigert deze uit te voeren.
<b>Eerste cyclus rondom verdere uitwerking</b>	Confrontatiefase	Bovengenoemde padstelling vormt de aanleiding voor een nieuw debat
	Openingsfase	Niet identificeerbaar*
	Argumentenfase	Debat in de Kamer over verdere uitwerking waarin de Kamer het geheel verder wil uitwerken en de Minister niet
	Concluderingsfase	De Minister voert de wens van de Kamer uiteindelijk toch uit en werkt het project verder uit. Daardoor is uiteindelijk sprake van overeenstemming.
<b>Cyclus rondom onomkeerbaarheid</b>	Confrontatiefase	Het aanhoudende meningsverschil tussen Kamer en Minister over de inpassing
	Openingsfase	Niet identificeerbaar*
	Argumentenfase	Een debat in voorjaar 1996 waarin discussie plaatsvindt over de vraag of er onomkeerbare stappen in het proces mogen worden gezet.
	Concluderingsfase	Aannemen van een de motie Stellingwerf. De Minister ontraad deze motie, maar blijkt hem impliciet uit te voeren. Daarmee is er sprake van overeenstemming.



<b>Eerste cyclus rondom het afwegingskader</b>	Confrontatiefase	Discussie over de inpassing van diverse projecten naar aanleiding van de behandeling van het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport.
	Openingsfase	Niet identificeerbaar*
	Argumentenfase	Debat tussen Kamer en Minister waarin de Kamer verzoekt om een inpassingskader op te stellen en de kwestie Abcoude hieraan te toetsen.
	Concluderingsfase	Overeenstemming tussen Kamer en Minister waarbij de wens van de Kamer wordt gehonoreerd.

** <b>Tweede cyclus van de verdiepte ligging discussie</b>	Confrontatiefase	Nieuwe discussie over de inpassing van het spoor bij Abcoude naar aanleiding van de behandeling van het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport
	Openingsfase	Niet identificeerbaar*
	Argumentenfase	Brieven van de Minister naar de Kamer en een debat over de inpassing.
	Concluderingsfase	Discussie bloedt dood doordat deze niet meer actueel is als Kamer en Minister overeenkomen om de kwestie Abcoude te bezien in het licht van het inpassingskader infrastructuur. Er is geen overeenstemming over de inpassing.

<b>Tweede cyclus rondom het afwegingskader</b>	Confrontatiefase	De Minister geeft aan in een brief het inpassingskader alsnog los te willen zien van de kwestie Abcoude.
	Openingsfase	Niet identificeerbaar*
	Argumentenfase	Debat waarin de Kamer aangeeft dat dit niet conform de afspraken was.
	Concluderingsfase	Discussie bloedt dood als blijkt dat de kwestie Abcoude verder wordt uitgewerkt in een open planproces. Beide partijen berusten in hun posities.

** <b>Derde cyclus van de verdiepte ligging discussie</b>	Confrontatiefase	Het meningsverschil over de inpassing komt terug naar voren als de Minister de kwestie Abcoude niet meer wil bezien in het licht van het inpassingskader.
	Openingsfase	Niet identificeerbaar*
	Argumentenfase	Debat waarin een motie wordt ingediend om de ligging van het spoor bij Abcoude verdiept uit te voeren.
	Concluderingsfase	Het aanhouden van de motie als blijkt dat de kwestie Abcoude verder wordt uitgewerkt in een open planproces. De Kamer houdt zich - op verzoek van de Minister - om die redenen inhoudelijk tijdelijk op de vlakte.

<b>Tweede cyclus rondom verdere uitwerking</b>	Confrontatiefase	De aanhoudende padstelling tussen de Kamer en de Minister over de kwestie Abcoude.
	Openingsfase	Niet identificeerbaar*
	Argumentenfase	Debat over de padstelling, het open overleg zelf.
	Concluderingsfase	De uitkomsten van het open overleg.

<b>Derde cyclus rondom het afwegingskader: regeerakkoord Kok</b>	Confrontatiefase	Verkiezingen voor de Tweede Kamer en de daaruit volgende nieuwe verhoudingen in de Kamer
	Openingsfase	Niet identificeerbaar*
	Argumentenfase	Onderhandelingen over het coalitieakkoord en een debat hierover in de Tweede Kamer
	Concluderingsfase	Instemming van de Tweede Kamer met het coalitieakkoord.

\*\*

<b>Eerste concluderingscyclus</b>	Confrontatiefase	De voorgestelde verdeling van het inpassingsbudget (onder andere op basis van de uitkomsten uit het open procesoverleg).
	Openingsfase	Niet identificeerbaar*
	Argumentenfase	Debat over de aangepaste inpassing, inclusief het indienen van moties. De Kamer is het niet eens met de verhoogde ligging en pleit voor een verdiepte ligging.
	Concluderingsfase	Het aannemen van de motie Van Heemst/Giskes die pleit voor een verdiepte ligging. De Minister geeft aan de motie te zullen uitvoeren. Daarmee is sprake van overeenstemming.

<b>Tweede concluderingscyclus</b>	Confrontatiefase	Weigering van het Waterschap om de half-verdiepte ligging te vergunnen
	Openingsfase	Niet identificeerbaar*
	Argumentenfase	Nieuw overleg tussen lokale en landelijke partijen
	Concluderingsfase	Overeenstemming over het realiseren van een extra verdiepte ligging. De Tweede Kamer wordt hierover geïnformeerd en stemt hier impliciet mee in.

## HANZELIJN

<u>CYCLUS</u>	<u>FASE</u>	<u>ZICHTBAAR IN CASUS</u>
---------------	-------------	---------------------------

<b>Inleidende cyclus</b>	Confrontatiefase	Voorstel van de Minister aan de Kamer om de tweede herziening van SVV-II goed te keuren
	Openingsfase	Niet identificeerbaar*
	Argumentenfase	Kamerbehandeling in 1996
	Concluderingsfase	Instemming met de tweede herziening in april 1996

<b>Eerste cyclus aangaande realisatietijd</b>	Confrontatiefase	Onvrede in de Kamer als blijkt dat de Hanzelijn later wordt gerealiseerd dan verwacht
	Openingsfase	Niet identificeerbaar*
	Argumentenfase	Diverse debatten, uitmondend in een motie die uitspreekt dat de Hanzelijn in 2010 gerealiseerd moet zijn.
	Concluderingsfase	De motie wordt aangenomen, maar er vind naar aanleiding hiervan geen specifieke actie plaats. De partijen berusten in hun posities.

<b>Cyclus van verkenningen</b>	Confrontatiefase	De verschijning van de startnotitie Hanzelijn, welke later uitmond in een Kabinetsstandpunt.
	Openingsfase	Niet identificeerbaar*
	Argumentenfase	Debat over het Kabinetsstandpunt Hanzelijn.
	Concluderingsfase	Overeenstemming tussen Minister en Kamer over de aanleg van de Hanzelijn. Kamerbreed zijn er vragen over de gekozen inpassing bij Hattem.

<b>Eerste cyclus van de tunneldiscussie</b>	Confrontatiefase	Meningsverschil tussen een Kamermeerderheid en de Minister over de gekozen inpassing.
	Openingsfase	Niet identificeerbaar*
	Argumentenfase	Debatten over de gekozen inpassing.
	Concluderingsfase	De Minister en de Kamer vinden geen overeenstemming over de inpassing. Wel bestaat overeenstemming over het opstarten van een haalbaarheidsonderzoek naar aanleiding van de motie Feenstra.

<b>Cyclus van verdere uitwerking</b>	Confrontatiefase	Het opstarten van een haalbaarheidsonderzoek, naar aanleiding van het meningsverschil over de gekozen inpassing.
	Openingsfase	Niet identificeerbaar*
	Argumentenfase	Debatten over de resultaten uit het haalbaarheidsonderzoek.
	Concluderingsfase	Overeenstemming tussen een Kamermeerderheid en de Minister over de uitkomsten van het haalbaarheidsonderzoek, waaruit blijkt dat een tunnel niet realisatisch is.

<b>Tweede cyclus aangaande realisatietijd</b>	Confrontatiefase	Voorstel tot uitstel van de Hanzelijn door het nieuwe Kabinet
	Openingsfase	Niet identificeerbaar*
	Argumentenfase	Debat waarin via een motie geld wordt vrijgemaakt op de begroting en debatten over de gekozen uitvoering van de motie.
	Concluderingsfase	Overeenstemming tussen Kabinet en Kamer: het Kabinet komt uiteindelijk tegemoet aan de wens van de Kamer om de Hanzelijn niet uit te stellen.

**	<b>Tweede cyclus van de tunneldiscussie</b>	Confrontatiefase	De beschrijving van het project in het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport
	Openingsfase	Niet identificeerbaar*	
	Argumentenfase	Het debat over het MIT: discussie over de gekozen inpassing met herhaling van standpunten.	
	Concluderingsfase	Geen expliciete besluiten en daarmee berusting in het meningsverschil.	

<b>Derde cyclus van de tunneldiscussie</b>	Confrontatiefase	Toesturing van het ontwerp-tracébesluit aan de Kamer
	Openingsfase	Niet identificeerbaar*
	Argumentenfase	Een debat over het Ontwerp-tracébesluit
	Concluderingsfase	Overeenstemming tussen een Kamermeerderheid en het Kabinet over het ontwerp-tracébesluit.

<b>Vierde cyclus van de tunneldiscussie</b>	Confrontatiefase	Toesturing van het tracébesluit aan de Kamer
	Openingsfase	Niet identificeerbaar*
	Argumentenfase	Debat over het tracébesluit waar een motie die pleit voor aanleg van een tunnel bij Hattem wordt aangenomen. De Minister geeft in een brief aan dat ze deze motie niet gaat uitvoeren.
	Concluderingsfase	Berusting bij de Kamer over het handelen van de Minister.

<b>Cyclus rondom onomkeerbaarheid</b>	Confrontatiefase	Juridische procedures die worden gevoerd door de gemeente Hattem.
	Openingsfase	Niet identificeerbaar*
	Argumentenfase	Debat waarin de Minister wordt verzocht om geen onomkeerbare stappen te zetten tot juridische procedures zijn afgerond. Na het afronden van de procedures schrijft de Minister de Kamer dat dit voorbehoud vervalt.
	Concluderingsfase	Overeenstemming tussen Kamer en Minister over de zowel het opschorten als het voortzetten van onomkeerbare stappen.

<b>Cyclus rondom heroverweging</b>	Confrontatiefase	Nieuwe samenstelling Tweede Kamer, waarna de gemeente Hattem vraagt om een heroverweging van de tunnel.
	Openingsfase	Niet identificeerbaar*
	Argumentenfase	Briefwisseling tussen de gemeente en de Minister, waarbij de Minister de Kamer zijdelings informeert
	Concluderingsfase	Overeenstemming tussen Minister en Kamer over de gekozen handelswijze (in debatten komt men hier niet op terug); berusting bij de gemeente Hattem.

<b>Concluderende cyclus</b>	Confrontatiefase	Melding van aanbestedingsmeevallers aan de Kamer, waarna de gemeente Hattem verzoekt om deze in te zetten om de tunnel te financieren.
	Openingsfase	Niet identificeerbaar*
	Argumentenfase	Briefwisselingen en debatten
	Concluderingsfase	Overeenstemming tussen Kamer en Minister over de onwenselijkheid van het nu nog realiseren van een tunnel. Verder is er overeenstemming over extra compensatiemaatregelen.

\*De openingsfase is nauwelijks zichtbaar in de Kamerstukken. Een logische verklaring hiervoor is dat de uitgangspunten van een parlementaire discussie zijn vastgelegd in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer.

\*\* Deze (met een streep verbonden) cycli lopen parallel. In dit onderzoek is ervoor gekozen om de beslismomenten relatief eng af te bakenen: dat wil zeggen dat wanneer twee discussies over verschillende onderwerpen parallel aan elkaar lopen, dit resulteert in twee beslismomenten in plaats van een.

## Bijlage B: Visualisatie besluitvormingsproces spoorverdubbeling Amsterdam – Utrecht

Spoorverdubbeling Amsterdam Utrecht	Waargenomen mechanisme	Onderdeel
<b>Inleidende cyclus</b>	geen	
<b>Cyclus van verkenningen</b>	Compensatie-mechanisme	<i>Gebeurtenis A</i>
		<i>Gebeurtenis B</i>
	Pleitcoalitie-mechanisme	<i>Gebeurtenis A</i>
	Technische complexiteitsmechanisme	<i>Gebeurtenis A</i>
	Politiek-economische mechanisme	<i>Gebeurtenis B</i>
<b>Eerste cyclus verdiepte ligging discussie</b>	Compensatie-mechanisme	<i>Gebeurtenis C</i>
	Pleitcoalitie-mechanisme	<i>Gebeurtenis B</i>
	Boundary spanning-mechanisme	<i>Gebeurtenis A</i>
<b>Eerste cyclus rondom verdere uitwerking</b>	Compensatie-mechanisme	<i>Gebeurtenis D</i>
	Centrale financierings-mechanisme	<i>Gebeurtenis A</i>
<b>Cylus rondom onomkeerbaarheid</b>	geen	
<b>Eerste cyclus rondom het afwegingskader</b>	Compensatie-mechanisme	<i>Gebeurtenis D</i>
<b>Tweede cyclus verdiepte ligging discussie</b>	Compensatie-mechanisme	<i>Gebeurtenis C</i>
	Pleitcoalitie-mechanisme	<i>Gebeurtenis B</i>

<b>Tweede cyclus rondom het afwegingskader</b>	geen	
<b>Derde cyclus van de verdiepte ligging discussie</b>	Compensatie-mechanisme	<i>Gebeurtenis C</i>
	Pleitcoalitie-mechanisme	<i>Gebeurtenis B</i>
	Boundary spanning-mechanisme	<i>Gebeurtenis B</i>
<b>Tweede cyclus rondom verdere uitwerking</b>	Compensatie-mechanisme	<i>Gebeurtenis D</i>
	Boundary spanning-mechanisme	<i>Gebeurtenis C</i>
<b>Derde cyclus rondom het afwegingskader</b>	Pleitcoalitie-mechanisme	<i>Gebeurtenis B</i>
	Centrale financierings-mechanisme	<i>Uitkomst</i>
<b>Eerste concluderingscyclus</b>	Compensatie-mechanisme	<i>Uitkomst</i>
	Pleitcoalitie-mechanisme	<i>Gebeurtenis C</i>
	Politiek-economische mechanisme	<i>Gebeurtenis C/D</i>
	Boundary spanning-mechanisme	<i>Uitkomst</i>
<b>Tweede concluderingscyclus</b>	Pleitcoalitie-mechanisme	<i>Gebeurtenis C</i>
		<i>Uitkomst</i>
	Politiek-economische mechanisme	<i>Gebeurtenis C/D</i>
		<i>Uitkomst</i>
	Technische complexiteitsmechanisme	<i>Gebeurtenis C</i>
		<i>Gebeurtenis D</i>
<i>Uitkomst</i>		



## Bijlage C: visualisatie besluitvormingsproces Hanzelijn

Hanzelijn	Waargenomen mechanisme	Onderdeel
Inleidende cyclus	geen	
Eerste cyclus aangaande realisatietijd	Pleitcoalitie-mechanisme	<i>Gebeurtenis A</i>
Cyclus van verkenningen	Compensatie-mechanisme	<i>Gebeurtenis A</i>
		<i>Gebeurtenis B</i>
	Pleitcoalitie-mechanisme	<i>Gebeurtenis A</i>
	Politiek-economische mechanisme	<i>Gebeurtenis B</i>
	Optimism bias-mechanisme	<i>Gebeurtenis A</i>
Eerste cyclus van de tunneldiscussie	Compensatie-mechanisme	<i>Gebeurtenis C</i>
	Pleitcoalitie-mechanisme	<i>Gebeurtenis B</i>
Cyclus van verdere uitwerking	Compensatie-mechanisme	<i>Gebeurtenis D</i>
	Centrale financierings-mechanisme	<i>Gebeurtenis A</i>
	Bottom-up mechanisme	<i>Gebeurtenis C</i>
Tweede cyclus aangaande realisatietijd	Pleitcoalitie-mechanisme	<i>Gebeurtenis B</i>
Tweede cyclus van de tunneldiscussie	Compensatie-mechanisme	<i>Gebeurtenis C</i>
	Pleitcoalitie-mechanisme	<i>Gebeurtenis B</i>

<b>Derde cyclus van de tunneldiscussie</b>	Compensatie-mechanisme	<i>Gebeurtenis C</i>
	Pleitcoalitie-mechanisme	<i>Gebeurtenis B</i>
	Optimism bias-mechanisme	<i>Gebeurtenis B</i>
		<i>Gebeurtenis C</i>

<b>Vierde cyclus van de tunneldiscussie</b>	Compensatie-mechanisme	<i>Gebeurtenis C</i>
	Pleitcoalitie-mechanisme	<i>Gebeurtenis B</i>
	Politiek-economische mechanisme	<i>Gebeurtenis C/D</i>
	Centrale financierings-mechanisme	<i>Gebeurtenis B</i>
	Optimism bias-mechanisme	<i>Gebeurtenis B</i>
		<i>Gebeurtenis C</i>

<b>Cyclus rondom onomkeerbaarheid</b>	Pleitcoalitie-mechanisme	<i>Gebeurtenis B</i>
---------------------------------------	--------------------------	----------------------

<b>Cyclus rondom heroverweging</b>	Pleitcoalitie-mechanisme	<i>Gebeurtenis B</i>
	Bottom-up mechanisme	<i>Gebeurtenis D</i>

<b>Concluderingscyclus</b>	Compensatie-mechanisme	<i>Uitkomst</i>
	Pleitcoalitie-mechanisme	<i>Gebeurtenis C</i>
		<i>Uitkomst</i>
	Politiek-economische mechanisme	<i>Uitkomst</i>
	Centrale financierings-mechanisme	<i>Uitkomst</i>
	Bottom-up mechanisme	<i>Uitkomst</i>

## Bijlage D: visualisatie overeenkomsten in besluitvormingsprocessen

Spoorverdubbeling Amsterdam Utrecht	Waargenomen mechanisme	Hanzelijn	Waargenomen mechanisme
Inleidende cyclus	geen	Inleidende cyclus	geen
		Eerste cyclus aangaande realisatietijd	Pleitcoalitie-mechanisme
Cyclus van verkenningen	Compensatie-mechanisme Pleitcoalitie-mechanisme Politiek-economische mechanisme Technische complexiteitsmechanisme	Cyclus van verkenningen	Compensatie-mechanisme Pleitcoalitie-mechanisme Politiek-economische mechanisme Optimism bias-mechanisme
Eerste cyclus verdiepte ligging discussie	Compensatie-mechanisme Pleitcoalitie-mechanisme Boundary spanning-mechanisme	Eerste cyclus van de tunneldiscussie	Compensatie-mechanisme Pleitcoalitie-mechanisme
Eerste cyclus rondom verdere uitwerking	Compensatie-mechanisme Centrale financierings-mechanisme	Cyclus van verdere uitwerking	Compensatie-mechanisme Centrale financierings-mechanisme Bottom-up mechanisme
Cylus rondom onomkeerbaarheid	geen		
Eerste cyclus rondom het afwegingskader	Compensatie-mechanisme	Tweede cyclus aangaande realisatietijd	Pleitcoalitie-mechanisme
Tweede cyclus verdiepte ligging discussie	Compensatie-mechanisme Pleitcoalitie-mechanisme	Tweede cyclus van de tunneldiscussie	Compensatie-mechanisme Pleitcoalitie-mechanisme
Tweede cyclus rondom het afwegingskader	geen		
Derde cyclus van de verdiepte ligging discussie	Compensatie-mechanisme Pleitcoalitie-mechanisme Boundary spanning-mechanisme	Derde cyclus van de tunneldiscussie	Compensatie-mechanisme Pleitcoalitie-mechanisme Optimism bias-mechanisme
Tweede cyclus rondom verdere uitwerking	Compensatie-mechanisme Boundary spanning-mechanisme	Vierde cyclus van de tunneldiscussie	Compensatie-mechanisme Pleitcoalitie-mechanisme Politiek-economische mechanisme Centrale financierings-mechanisme Optimism bias-mechanisme
Derde cyclus rondom het afwegingskader	Pleitcoalitie-mechanisme Centrale financierings-mechanisme		

<b>Cyclus rondom omkeerbaarheid</b>	Pleitcoalitie-mechanisme
-------------------------------------	--------------------------

<b>Cyclus rondom heroverweging</b>	Pleitcoalitie-mechanisme
	Bottom-up mechanisme

<b>Eerste concluderingscyclus</b>	Compensatie-mechanisme	<b>Concluderingscyclus</b>	Compensatie-mechanisme
	Pleitcoalitie-mechanisme		Pleitcoalitie-mechanisme
	Politiek-economische mechanisme		Politiek-economische mechanisme
	Boundary spanning-mechanisme		Centrale financierings-mechanisme
			Bottom-up mechanisme
<b>Tweede concluderingscyclus</b>	Pleitcoalitie-mechanisme		
	Politiek-economische mechanisme		
	Technische complexiteitsmechanisme		