

Spoorlijn Breda - Utrecht

Over de bestuurlijke omgang
met een privaat Eigen Initiatief



Eric Poot
Augustus 2009
Masterthesis Bestuurskunde



Titel: Spoorlijn Breda – Utrecht: over de bestuurlijke omgang met een
privaat Eigen Initiatief

Persoonlijke gegevens

Naam: Eric Poot
Studentnummer: 297102
Email: ericpoot@ziggo.nl
Universiteit: Erasmus Universiteit Rotterdam
Opleiding: Bestuurskunde
Master: Besluitvorming en management van complexe ruimtelijke
vraagstukken

Begeleidend docenten

Scriptiebegeleider: Dr. L.M. Gerrits
Tweede lezer: Dr. H. Geerlings

Stagegegevens

Stagebedrijf: BAM Rail bv, te Breda
Afdeling: Business Development
Stagebegeleider: Drs. ing. B. van Schijndel
Stagebegeleider: Ir. K.J. Visser

Datum: augustus 2009

Voor deze scriptie is een aanmoedigingsprijs van de commissie Rootliep, namens het Railforum, ontvangen.

Voorwoord

Met het schrijven van een voorwoord komt een einde aan mijn afstudeerstage en de studie Bestuurskunde in het algemeen. Daarmee kom ik op het punt om een aantal mensen te bedanken. Allereerst wil ik mijn stagebegeleiders Ben en Klaas-Jan bedanken voor de mogelijkheid die zij mij hebben geboden om bij BAM Rail mijn masterthesis te schrijven. Dankzij jullie ben ik in aanraking gekomen met het interessante en actuele onderwerp van een spoorlijn tussen Breda en Utrecht. Bedankt voor de feedback op mijn rapport, de mogelijkheid om bij jullie af te studeren, maar bovenal bedankt voor de leuke en leerzame tijd bij BAM Rail.

Naast mijn begeleiders wil ik nog een aantal andere collega's bedanken voor de leuke tijd bij BAM. Mede dankzij Gerben, Vicky en Richt vloog de stageperiode van 6 maanden voorbij en voelde ik mij absoluut thuis bij BAM. De serieuze momenten werden – gelukkig – geregeld afgewisseld met de nodige humor en lol.

Uiteraard wil ik nog een aantal mensen van de Erasmus Universiteit Rotterdam bedanken. In de eerste plaats wil ik dr. Lasse Gerrits bedanken voor zijn feedback en goede begeleiding rond mijn afstuderen. Verder wil ik Lerry, Charita en Stefan bedanken voor hun input en feedback tijdens de bijeenkomsten van onze scriptiegroep. De kritische kanttekeningen en feedback van tweede lezer dr. Harry Geerlings hebben er voor gezorgd dat deze scriptie nog aangescherpt werd, waarvoor dank.

Ook wil ik Corina de Jongh en de commissie Rootliep van het Railforum bedanken voor het uitreiken van een aanmoedigingsprijs voor het schrijven van deze scriptie. Verder ben ik alle respondenten dankbaar dat zij tijd vrij hebben gemaakt om een interview met mij te houden.

Delft, augustus 2009

Eric Poot

Samenvatting

Dit onderzoek richt zich op het Eigen Initiatief van BAM en Goudappel Coffeng om een spoorlijn aan te leggen tussen Breda en Utrecht. Tussen deze twee plaatsen bevindt zich de rijksweg A27. Deze rijksweg gaat in de toekomst verbreedt worden en BAM en Goudappel Coffeng hebben dat plan aangegrepen om een idee te lanceren voor de aanleg van een spoorlijn, tegelijkertijd met de weg. Momenteel wordt deze rijksweg immers nog niet geflankeerd door een spoorlijn. Een Eigen Initiatief houdt in dat private partijen een idee ontwikkelen voor de oplossing van een bij een publieke partij bestaand probleem, waar de publieke partij niet zelf om heeft gevraagd. In dit geval zijn BAM en Goudappel Coffeng met het idee gekomen om op de 'vergeten corridor' tussen Breda en Utrecht een spoorlijn aan te leggen. Dit onderzoek richt zich op de omgang van bestuurders en spoorpartners met dit nieuwe fenomeen, hoe zij reageren op een Eigen Initiatief waar veel verschillende partijen en lagen van de overheid bij betrokken zijn. Dit leidt tot de volgende hoofdvraag:

- *Hoe reageren de bestuurlijke actoren en spoorpartners in termen van zelforganiserend vermogen op een initiatief uit de private sector om een spoorlijn aan te leggen tussen Breda en Utrecht?*

Het introduceren van een Eigen Initiatief kan gezien worden als een vorm van zelforganisatie. In die zin zijn BAM en Goudappel Coffeng zelforganiserend bezig geweest, door hun inspanningen is de spoorlijn Breda – Utrecht op de (landelijke) politieke agenda gekomen. Dat initiatief is vervolgens overgenomen door 5 gemeenten. Breda, Oosterhout, Gorinchem, Dordrecht en Utrecht hebben zich verenigd in een samenwerkingsverband, dat zich achter het initiatief van BAM en Goudappel Coffeng schaart. Op het niveau van de provincies en het Ministerie van Verkeer & Waterstaat is er weinig zelforganisatie te zien. De provincies wachten liever de antwoorden van de minister en de resultaten van de audit van de maatschappelijke kosten en baten af. Utrecht, Zuid-Holland en Noord-Brabant kijken naar de minister voor zij een standpunt innemen. Het Ministerie heeft vooralsnog geen standpunt ingenomen. Door het enthousiasme van de regio ging het Ministerie zich meer bemoeien met het proces. Ook het Ministerie geeft aan de uitkomsten van de audit af te wachten en daarna pas met antwoorden en vervolgstappen te komen. De spoorpartners NS en ProRail hebben allebei een afwachtende houding. NS geeft aan prioriteit te geven aan het Programma Hoogfrequent Spoor. ProRail levert wel feedback op de plannen, maar heeft geen officieel standpunt. Tevens hebben zij in opdracht van het Ministerie de audit uitgevoerd naar de kosten van de aanleg van de spoorlijn.

De afwachtende houding van de provincie en het Ministerie kan verklaard worden door een combinatie van factoren. Het gaat om de combinatie van een Eigen Initiatief dat plotseling geïntroduceerd wordt door private partijen, naast het Programma Hoogfrequent Spoor, waar net iedereen het over eens was. Daar komt nog eens bij dat er al procedures in gang zijn gezet voor de verbreding van de A27. Het onbekende van een Eigen Initiatief, dat gesteund wordt door de gemeenten, apart van het Programma Hoogfrequent Spoor en ook nog eens de vrees dat er misschien vertraging op de verbreding van de A27 zou kunnen optreden, leidt er toe dat een afwachtende houding ontstaat bij de provincies en het Ministerie.

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Samenvatting	3
1. Inleiding	6
1.1 Probleemanalyse	7
1.2 Probleemstelling.....	11
1.3 Theoretische opvattingen.....	12
1.4 Leeswijzer	13
2. Theoretisch kader	14
2.1 Stromenmodel van Kingdon.....	15
2.2 Complexiteitstheorie.....	16
2.3 IBO-schema	20
2.4 Conceptueel model	22
3. Operationalisering	23
3.1 Wat is operationalisering?.....	24
3.2 Indicatoren.....	24
4. Methodologische verantwoording	26
4.1 Onderzoekstype	27
4.2 Onderzoeksmethode.....	28
4.3 Onderzoekstechnieken	29
4.4 Betrouwbaarheid en validiteit	30
5. Partijen, problemen en oplossingen	31
5.1 Partijen	32
5.2 Problemen	34
5.3 Oplossingen	37
5.4 Overzicht	39
6. Procesverloop	42
6.1 Het begin	43
6.2 Het eerste boekje	44
6.3 Enthousiasme.....	44
6.4 Een samenwerkingsverband.....	45
6.5 Audits	46
6.6 Stap naar de provincies	48
6.7 Een conferentie	49
7. IBO-schema	51
7.1 Thema's.....	52
7.2 Overeenstemming over problemen.....	52
7.3 Overeenstemming over oplossing	53
7.4 Aantal actoren	54
7.5 Onvoorziene wendingen	55
7.6 Ontstaan van nieuwe structuren	55
7.7 Interactie tussen systemen	57
7.8 Schema compleet	58
8. Een policy window?	61
8.1 Samenwerkingsverband.....	62
8.2 Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT).....	63
8.3 Invloed regio en volksvertegenwoordiging.....	64
8.4 Oorzaken.....	65
8.5 Toekomst.....	66

9. Conclusies, reflectie & aanbevelingen	68
9.1 Beantwoording deelvragen	69
9.2 Beantwoording hoofdvraag	70
9.3 Aanbevelingen.....	72
9.4 Reflectie	73
Bronnenlijst	75
Bijlage 1: Geïnterviewde personen	79
Bijlage 2: Brief met interviewverzoek	80
Bijlage 3: Topiclijst voor interviews	81

1. Inleiding

Dit inleidende hoofdstuk bevat een aantal onderdelen, te weten de probleemanalyse, probleemstelling, theoretische opvattingen en een leeswijzer. In de probleemanalyse wordt uiteengezet wat de huidige situatie is en waarom die als een probleem wordt ervaren. Vervolgens wordt in de tweede paragraaf de probleemstelling geponeerd, hierin wordt de doelstelling en vraagstelling van het onderzoek weergegeven en uitgelegd. Daarna volgt in de derde paragraaf een korte inleiding over de theoretische opvattingen die gebruikt worden in het onderzoek. De vierde paragraaf sluit het hoofdstuk af met een leeswijzer waarin de opbouw van het onderzoek vermeldt wordt.



1.1 Probleemanalyse

De A27 vormt een belangrijke noord-zuidverbinding. Met deze weg wordt het noordelijke deel van de Randstad (Amsterdam, Utrecht) en Noord-Nederland verbonden met Noord-Brabant (Breda) en België (Antwerpen en zuidelijker). Daarnaast vormt de A27 de schakel tussen enkele belangrijke oost-westverbindingen, zoals de A12, A15 en A59 (Rijkswaterstaat, 2007a:10). Van deze A27 tussen Breda en Utrecht werd in 2004 door 80.000 – 110.000 motorvoertuigen per etmaal gebruik gemaakt. Dit maakt de A27 tot één van de drukst bereden wegen van Nederland. Verwacht wordt dat de verkeersintensiteiten in de toekomst alleen maar hoger zullen zijn dan nu het geval is. Mensen gaan zich immers steeds meer verplaatsen in Nederland en Europa en daarnaast dragen ruimtelijke ontwikkelingen in de regio, zoals de VINEX-locaties bij Houten en Breda, bij aan deze toename (Rijkswaterstaat, 2007a:13). Door Rijkswaterstaat (2007a:15) wordt verder geconstateerd dat er in het gebied rond de A27 geen rechtstreekse spoorlijn is tussen Breda en Utrecht. Wel rijden er Interliners, die steden als Breda, Oosterhout en Gorinchem met Utrecht verbinden.

In de filetop 50 van 2008 staat de A27 maar liefst 7 keer genoemd (Verkeersinformatiedienst, 2008). De snelweg A27 is dus één van de knelpunten in het Nederlandse wegennet. Om dat op te lossen zal er iets gedaan moeten worden aan de capaciteit van de A27. In de startnotitie A27 Lunetten – Hooipolder van Rijkswaterstaat (2007a) wordt een aantal alternatieven gepresenteerd. Er is nog niet gekozen voor één van de alternatieven. Het is wel duidelijk dat er wat aan de A27 moet gebeuren, wil de doorstroom in de toekomst niet nog meer vastlopen.

In het kader van het zoeken naar alternatieve oplossingen voor de vervoersproblematiek heeft BAM, samen met Goudappel Coffeng (adviesbureau voor verkeer en vervoer), een Eigen Initiatief ontplooid. De term 'Eigen Initiatief' komt van het Engelse begrip 'Unsolicited Proposal' vandaan. Dit staat voor: ongevraagd voorstel. Het gaat om een aanbod zonder een voorafgaande uitvraag voor de uitvoering van een bepaald project (Regieraad Bouw & PSIBouw, 2006:9). In Nederland is vervolgens in 2005 de term 'Eigen Initiatief' gelanceerd door de Koninklijke BAM Groep als Nederlands vertaling van een unsolicited proposal. De Koninklijke BAM Groep bracht toen het concept van unsolicited proposal naar voren als voorbeeld van een goed werkende toepassing in de bouw (BAM Groep, 2005:4). Door een proactieve houding kan de overheid profiteren van het bedrijfsleven. Als aanjager van het begrip Eigen Initiatief ontwikkelde de Koninklijke BAM Groep een E.I.-procedure die rekening houdt met Europese Aanbestedingsregels, het bestaande Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transportspelregelkader en de denk- en beleefwereld van de bouwsector (BAM Groep, 2005:5). Vervolgens is er een werkgroep opgesteld die met dit idee aan de slag is gegaan. Deze werkgroep is onder regie van de Regieraad Bouw, samen met PSIBouw, opgesteld. In de groep zaten deskundigen van de overheidskant en van de kant van de bouwondernemers, samen met enkele onafhankelijke deskundigen. In 2006 heeft deze werkgroep de 'Handleiding voor Eigen Initiatieven in de bouw in het (semi-) publieke domein' gepresenteerd (Regieraad Bouw & PSIBouw, 2006:3-4). In deze handleiding wordt getracht het gebruik van Eigen Initiatieven te stimuleren en er staan richtlijnen in voor de omgang met deze initiatieven. Deze handleiding bevat de volgende definitie van een Eigen Initiatief:

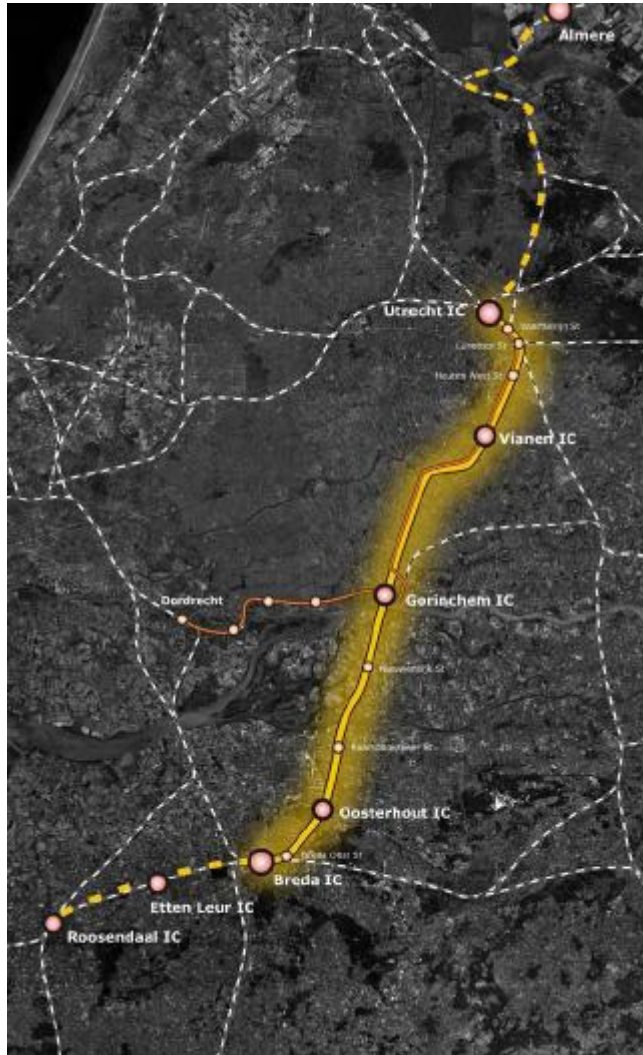
“Een oorspronkelijk idee, ontwikkeld door een private partij, voor de oplossing van een bij een publieke partij bestaand probleem, waar de publieke partij niet zelf om heeft gevraagd, en welk idee bij een publieke partij aantoonbare meerwaarde biedt.”
(Regieraad Bouw & PSIBouw, 2006:13)

Zonder opdracht hebben BAM en Goudappel Coffeng het idee opgepakt om een studie te maken naar de mogelijkheden van een spoorlijn tussen Breda en Utrecht.

In 1999 is voor het laatst onderzoek gedaan naar de haalbaarheid van een spoorlijn tussen Breda en Utrecht. Rijkswaterstaat (1999) concludeerde toen dat de lijn onvoldoende nieuwe reizigers zou trekken ten opzichte van een verbetering van de busverbindingen op de corridor. BAM en Goudappel Coffeng (2008) hebben dat idee weer onder de aandacht gebracht. Zij zijn van mening dat het, door de snelle groei van het verkeer en de transformatie naar duurzame mobiliteit, tijd is om een inhaalslag te maken op deze ‘vergeten corridor’. Om die reden presenteerden BAM en Goudappel Coffeng hun ideeën voor deze spoorlijn door middel van twee boekjes. Het eerste boekje werd gepresenteerd op 27 maart 2008, onder de naam: ‘Breda – Utrecht: De vergeten corridor. Op weg naar een bredere visie’.

Hierin stelden zij dat onder andere vanwege de drukte op de snelwegen, de enorme groei van Brabant als vestigingslocatie (BrabantStad) en de veranderende trends in de mobiliteit ten gunste van het openbaar vervoer (+5% reizigers per jaar) het interessant is om te kijken naar de mogelijke aanleg van deze spoorlijn. Daarbij komt nog de mogelijke besparing in de investeringskosten als de aanleg van het spoor tegelijk wordt uitgevoerd met de verbreding van de A27 (BAM & Goudappel Coffeng, 2008:13).

Door de aanleg van de spoorlijn kan er ook een impuls voor de regionale en lokale gebieden, die liggen tussen Breda en Utrecht, ontstaan. Door de verbeterde bereikbaarheid zijn plaatsen als Gorinchem en Breda veel aantrekkelijker voor zowel bedrijven als burgers. Met name gemeenten als Vianen, Gorinchem, Oosterhout en Raamsdonksveer kunnen aantrekkelijker worden als woonlocatie. De aanleg van een spoorlijn kan dus interessant zijn voor de regio. Het is interessant om te kijken naar de regionale aspecten die hierbij een rol spelen. Wanneer er een nieuwe spoorlijn wordt aangelegd, komen er ook nieuwe stations bij. Dit kan zorgen voor een impuls voor het gebied er omheen, er kan bijvoorbeeld meer werkgelegenheid komen, mensen zullen zich bijvoorbeeld eerder in een goed bereikbare plaats vestigen (BAM & Goudappel Coffeng, 2008:38).



Figuur 1: Overzichtskartaal spoorlijn Breda – Utrecht (BAM & Goudappel Coffeng, 2008:26)

Op aandringen van de Tweede Kamer heeft het Ministerie van Verkeer & Waterstaat een audit laten uitvoeren op de cijfers van BAM en Goudappel Coffeng over de vervoerwaarde die op de nieuwe spoorlijn verwacht kan worden. Deze audit is uitgevoerd door het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM, 2008), dit is een zelfstandig instituut binnen het Ministerie dat verkenningen en beleidsanalyses voor mobiliteitsbeleid maakt (Website KiM, 2009). Het KiM (2008:6) concludeerde in november 2008 dat: "Het aantal reizigers dat in de toekomst van de nieuwe spoorlijn gebruik gaat maken waarschijnlijk enkele tientallen procenten te hoog is ingeschat."

Als reactie op de audit hebben BAM en Goudappel Coffeng een tweede boekje gepresenteerd, dit heette: 'Breda – Utrecht: De vergeten corridor. Een jaar verder: B-zeggen'. In dit tweede deel wordt verder ingegaan op de uitwerking van het idee. Dus na het A-zeggen, het idee voor de spoorlijn, ging men nu ook B-zeggen, de uitwerking van het idee. Zo worden onder andere de audit van de minister, de vervoerwaarde en ook de maatschappelijke kosten-batenanalyse en de mogelijke bouwmethoden besproken. Zo stellen de private partijen dat het verschil in vervoerwaarde komt door een aantal aanpassingen in het onderliggende regionale netwerk. Ook het verschil in investeringskosten wordt

duidelijk gemaakt, in de audit is uitgegaan van een vrij liggende spoorlijn, terwijl BAM is uitgegaan van een geïntegreerde spoorlijn in de middenberm van de A27. BAM en Goudappel Coffeng maken in de publicatie duidelijk dat niemand vertraging wil op de verbreding van de A27. Zij stellen dat het samenvoegen van de verbreding van de A27 en de aanleg van de spoorlijn juist voor een versnelling zou kunnen zorgen (BAM & Goudappel Coffeng, 2009).

Op 15 juni 2009 hebben Breda, Oosterhout, Gorinchem, Dordrecht en Utrecht een conferentie over de spoorlijn Breda – Utrecht georganiseerd. Op die conferentie werden verschillende onderzoeken naar de spoorlijn en gepresenteerd en waren er debatten tussen een aantal bestuurders. Aan het einde van de conferentie werd ook de commissie Nijpels ingesteld. Deze commissie onderzoekt de financieel-economische haalbaarheid en de mogelijkheden voor publiekprivate samenwerking. Verder kijkt de commissie naar de voordelen van gelijktijdige aanleg, de vervoerwaarde en de planologische inpassing van de spoorlijn. In oktober van dit jaar hoopt de commissie hun rapport te presenteren (AD, 15 juni 2009).

Bij de ter inzage legging van de Startnotitie MER A27 riep Rijkswaterstaat overheden en marktpartijen op om met eigen voorstellen te komen voor publiekprivate samenwerkingsplannen. BAM en Goudappel Coffeng zijn op deze oproep ingegaan, wat resulteerde in de visienota 'Breda – Utrecht: de vergeten corridor. Op weg naar een bredere corridor' (BAM & Goudappel Coffeng, 2008) en het tweede boekje 'Breda – Utrecht: De vergeten corridor. Een jaar verder: B-zeggen' (BAM & Goudappel Coffeng, 2009). Wat nu overblijft, is de vraag hoe de publieke partijen met dit voorstel omgaan en hoe ze er op reageren. Het is een veranderende situatie waar de publieke partijen, maar ook de spoorpartners, zich in bevinden. Traditioneel krijgt bijvoorbeeld Rijkswaterstaat opdrachten van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat om bepaalde projecten te organiseren en te realiseren. Nu ontbreekt er een opdracht van 'bovenaf'. De 'opdracht', of beter gezegd het idee of Eigen Initiatief, is nu afkomstig van een partij uit de markt, zonder dat daar een overheidsorganisatie specifiek om heeft gevraagd. Het is interessant om te kijken hoe daar mee omgegaan wordt door de verschillende publieke partijen. Ook voor de andere partijen, zoals spoorpartners als NS en ProRail, is een niet gevraagd initiatief vanuit de private sector nieuw. Dit zorgt er voor dat er geen 'standaard' is hoe er met dit soort voorstellen kan of moet worden omgegaan. Dit vraagt van organisaties een antwoord op deze ontwikkeling, zij zullen met dit soort initiatieven om moeten gaan. Zeker omdat private partijen door de publieke sector, in dit geval Rijkswaterstaat, zelf worden uitgenodigd om voorstellen te doen. Zo wordt er een publiekprivate samenwerking opgezet voor de A27, waarin de marktpartijen wordt gevraagd mee te denken aan oplossingen voor de problematiek rond de A27 (Rijkswaterstaat, 2007b:38). Dit is niet exact hetzelfde als een Eigen Initiatief, maar er is een trend waar te nemen in de afgelopen jaren waarin het bedrijfsleven en de publieke sector meer met elkaar van doen hebben. Om die reden is het des te interessanter om te kijken hoe zich dat ontwikkelt rond de casus van een spoorlijn tussen Breda en Utrecht.

1.2 Probleemstelling

Uit de bovenstaande probleemanalyse komt een interessant thema naar voren. Namelijk het onderzoeken hoe verschillende bestuurlijke partijen en de spoorpartners omgaan met het Eigen Initiatief van BAM. Als die analyse is gedaan, kunnen er ook aanbevelingen gedaan worden hoe er het beste omgegaan kan worden met het Eigen Initiatief rond de spoorlijn Breda – Utrecht. In dit onderzoek wordt er gekeken naar de reactie van verschillende bestuurlijke actoren en spoorpartners in termen van zelforganisatie op het Eigen Initiatief van BAM om een spoorlijn aan te leggen tussen Breda en Utrecht. Met zelforganisatie wordt bedoeld het organiseren van activiteiten zonder dat er van bovenaf opdracht voor is gegeven. Het bovenstaande leidt tot de volgende doelstelling van het onderzoek:

Onderzoeken hoe de bestuurlijke actoren en spoorpartners reageren op een Eigen Initiatief voor een spoorlijn tussen Breda en Utrecht in termen van zelforganiserend vermogen.

Op grond van de probleemanalyse en de bovenstaande doelstelling is de volgende hoofdvraag geformuleerd die beantwoord wordt tijdens dit onderzoek:

Hoe reageren de bestuurlijke actoren en spoorpartners in termen van zelforganiserend vermogen op een initiatief uit de private sector om een spoorlijn aan te leggen tussen Breda en Utrecht?

Op basis van de bovenstaande hoofdvraag voor het onderzoek, kunnen de volgende deelvragen onderscheiden worden:

- *Wat zijn de problemen, oplossingen en beslissers rond het Eigen Initiatief voor een spoorlijn tussen Breda en Utrecht?*
- *Wat zijn de invloeden van de bestuurlijke actoren en spoorpartners op het proces rond het Eigen Initiatief voor een spoorlijn tussen Breda en Utrecht?*
- *Hoe kan de ingeschatte complexiteit bij het proces rond de mogelijke spoorlijn Breda – Utrecht worden vertaald naar bestuurlijke consequenties?*

De eerste deelvraag is beschrijvend van aard. Hierbij worden de verschillende problemen, oplossingen en deelnemende beslissers behandeld. Het gaat hier dus om een inventarisatie van de verschillende aspecten die spelen en die behandeld gaan worden in dit onderzoek. De tweede deelvraag is ook beschrijvend van aard. Er wordt bij deze deelvraag onderzocht welke invloeden de verschillende bestuurlijke actoren en spoorpartners hebben op de plannen voor een spoorlijn tussen Breda en Utrecht. De derde deelvraag is zowel beschrijvend als prescriptief van aard. Er wordt gekeken hoe de casus eruit ziet en welke vormen van complexiteit er spelen (beschrijvend) en daarnaast kan er gezegd worden waar de aandacht naar uit moet gaan bij het vormgeven van het

besluitvormingsproces (prescriptief). Dat laatste prescriptieve gedeelte kan gezien worden als een set van aanbevelingen hoe er met het Eigen Initiatief van BAM omgegaan kan worden.

1.3 Theoretische opvattingen

In dit gedeelte wordt kort uiteengezet welke theorieën er gebruikt worden om de verschillende deelvragen mee te beantwoorden. Dit vormt een opzet voor het theoretisch kader zoals dat in hoofdstuk 2 verder behandeld wordt. Hier wordt per deelvraag aangegeven welke theorie er gebruikt wordt en waarom die theorie helpt bij het beantwoorden van de hoofdvraag.

Voor de eerste deelvraag wordt er gebruik gemaakt van de theorie van Kingdon, het stromenmodel. In dit model wordt onderscheid gemaakt tussen drie verschillende stromen, te weten de oplossingsstroom, de problemenstroom en de beslissers. Hierbij ligt de macht van het nemen van beslissingen niet bij één centrale persoon. De drie stromen bestaan onafhankelijk van elkaar en hoeven elkaar niet per sé achtereenvolgens op te volgen. Beleidsveranderingen kunnen tot stand komen wanneer de drie verschillende stromen bij elkaar samenkomen. Deze momenten worden policy windows genoemd, hier is de kans op beleidsvorming het grootst (Teisman, 2000).

Met behulp van deze theorie wordt de eerste deelvraag beantwoord. Deze eerste theorie wordt gebruikt om in kaart te brengen welke problemen, oplossingen en beslissers een rol spelen in de casus. Met de weergave van de beslissers wordt het speelveld afgebakend en is het duidelijk wie er betrokken zijn bij de mogelijke totstandkoming van een spoorlijn tussen Breda en Utrecht. De problemen geven aan wat de bestuurlijke actoren en spoorpartners als ongewenste situatie zien en de oplossingen geven aan hoe ze dat opgelost zouden zien worden. Deze eerste deelvraag is een inventarisatie van de verschillende visies die er kunnen bestaan op het probleem en op de mogelijke oplossing(en) die daarvoor bedacht worden. Want iedere actor kan andere problemen hebben en dat heeft weer invloed op de manier waarop ze tegen een oplossing (zoals de komst van een spoorlijn) aankijken.

Voor de tweede deelvraag wordt er gewerkt met theorie van Teisman, Van Buuren en Gerrits (2009) over complexe governance systemen. Uit deze theorie worden drie begrippen naar voren gehaald, die gebruikt worden bij de beantwoording van de tweede deelvraag. Dit zijn non-lineaire dynamiek, zelforganisatie en co-evolutie. Bij non-lineaire dynamiek beïnvloeden verschillende strategieën van verschillende actoren elkaar. Door die dynamiek kunnen er spontaan nieuwe structuren ontstaan, zonder dat daar opdracht voor is gegeven. Dit proces wordt zelforganisatie genoemd. Co-evolutie gaat over de invloed die verschillende systemen op elkaar hebben. De systemen hebben onderling veel interactie en relaties die elkaar kunnen beïnvloeden.

Met behulp van de theorie over non-lineaire dynamiek, zelforganisatie en co-evolutie wordt er in beeld gebracht wat de invloed van de actoren is op het proces rond de spoorlijn. Door in kaart te brengen hoe de interacties lopen en wat de verhoudingen zijn, wordt de invloed van de verschillende actoren duidelijk.

De derde deelvraag wordt beantwoord met het model IBO-schema. IBO staat voor instrumentenanalyse ten behoeve van beleidsontwikkeling. De Roo, Zuidema en Visser (2005) onderscheiden eenvoudige, complexe en zeer complexe vraagstukken. Bij de complexe vraagstukken worden actoren in het proces als onzeker en onberekenbaar gezien, daarom wordt dit communicatieve rationaliteit genoemd. Toenemende complexiteit wordt door De Roo niet gezien als een zorgelijke ontwikkeling. Het wordt gezien als een noodzakelijk proces waar vooruitgang uit voort kan komen. Complexiteit heeft gevolgen voor de wijze waarop een bestuurlijke interventie wordt vormgegeven. Het IBO-schema verschaft duidelijkheid in de mate van complexiteit die geldt binnen deze casus. Het vraagstuk wordt uiteengelegd in zes relevante thema's, binnen die thema's worden drie keuzeopties gegeven en van die drie opties wordt gekeken welke van toepassing is. Door dat voor alle thema's te doen, ontstaat een beeld van de complexiteit die heerst en kan er gekeken worden waar de aandacht naar toe moet gaan bij het besluitvormingsproces (De Roo et al., 2005).

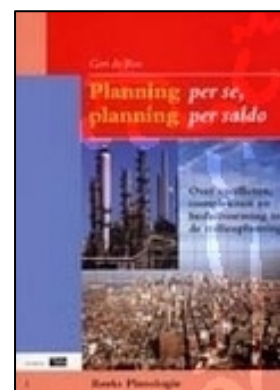
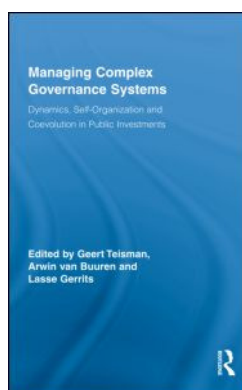
De bijdrage van het IBO-schema aan het beantwoorden van de hoofdvraag bestaat uit het inzicht dat geboden wordt door het schema. Met behulp van het schema kan inzichtelijk worden gemaakt waar aandacht naar uit zou moeten gaan bij de besluitvorming. Met behulp van dit overzicht van de complexiteit zullen er aanbevelingen gedaan kunnen worden hoe er omgegaan kan worden met de complexiteit.

1.4 Leeswijzer

In deze leeswijzer staat aangegeven hoe de structuur van dit onderzoek eruit ziet. Deze leeswijzer is het einde van hoofdstuk 1 waar in te lezen is wat het probleem is en met welke vragen en theoretische opvattingen dat probleem onderzocht gaat worden. Vervolgens worden in hoofdstuk 2 die theoretisch opvattingen verder uitgewerkt in het theoretisch kader. In hoofdstuk 3 wordt beschreven hoe diverse begrippen gemeten worden, met behulp van indicatoren wordt de operationalisering opgezet. De wijze van onderzoeken wordt in hoofdstuk 4 behandeld, het gaat hier om het onderzoekstype, onderzoeksmethode en de onderzoekstechnieken. Dat hoofdstuk wordt afgesloten met een paragraaf over betrouwbaarheid en validiteit. In hoofdstuk 5 wordt een speelveldanalyse gemaakt, de verschillende partijen, problemen en oplossingen worden in kaart gebracht. Het verloop van het proces wordt in hoofdstuk 6 besproken, met de nadruk op complexiteitstheorie. Die complexiteit wordt in hoofdstuk 7 verwerkt in het IBO-schema, daarbij wordt er gekeken naar de bestuurlijke consequenties. Alle inzichten die naar voren zijn gekomen in de hoofdstukken 5, 6 en 7 worden samengevoegd in hoofdstuk 8. Daar wordt gekeken wanneer er een policy window tot stand kan worden gebracht. Dit onderzoek wordt afgesloten met hoofdstuk 9, daarin worden conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan.

2. Theoretisch kader

In dit hoofdstuk wordt het theoretisch kader bepaald, waarbinnen dit onderzoek zich afspeelt. Er worden theorieën besproken die in hoofdstuk 1 al aangehaald zijn, hier vindt verder verdieping plaats. Met behulp van deze theorieën worden de empirische gegevens getoetst om te kijken of ze overeenkomen. Achtereenvolgens worden het stromenmodel, non-lineaire dynamiek, zelforganisatie, co-evolutie en het IBO-schema uiteengezet. Tezamen vormen deze modellen en schema's de theoretische onderbouwing van het onderzoek. De samenhang tussen de verschillende theorieën wordt duidelijk gemaakt in het conceptueel model, de laatste paragraaf van dit hoofdstuk.



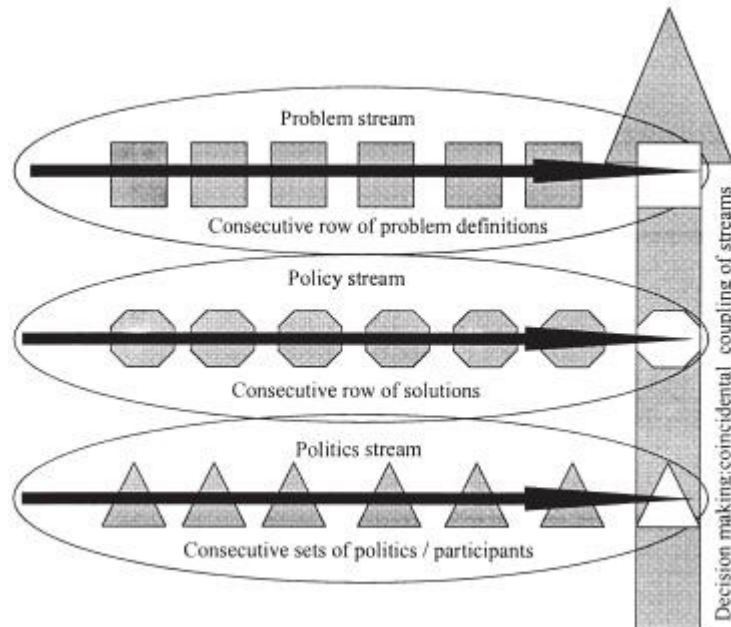
2.1 Stromenmodel van Kingdon

Een eerste theoretische onderbouwing van dit onderzoek vormt de theorie van Kingdon over stromen in beleidsvorming. Een aantal onderzoekers vond het klassieke fasenmodel niet langer passend om besluitvorming in kaart te brengen, zij gaven meer aandacht aan een horizontale verdeling van taken. Kingdon heeft deze gedachte verder uitgewerkt, zijn model bestaat uit drie stromen: problemen, oplossingen/beleid en politiek (Teisman, 2000:941). Hierbij is het nemen van een beslissing niet toebedeeld aan één specifiek persoon of deelnemer. In het stromenmodel wordt een stroom onderscheiden waarin problemen worden besproken, een stroom waarin oplossingen worden besproken en een stroom waarin zaken voorkomen als de houding van de burgers, campagnes door belangengroeperingen en ideologische bijdragen (Kingdon, 1984:152). Dit laat zien dat politici kunnen bepalen wat de problemen en oplossingen zijn waar zij zich op willen concentreren. Op deze manier kan de aandacht die politici hebben voor bepaalde zaken sterk verschillen en vaak veranderen. Dit leidt er toe dat processen een onvoorspelbare ontwikkeling kunnen doormaken. De temporele volgorde die in het klassieke fasenmodel voor komt, wordt vervangen door ontwikkelingen die tegelijkertijd plaatsvinden (Teisman, 2000:942).

De verschillende stromen zijn grotendeels onafhankelijk van elkaar en ze ontwikkelen zich naar hun eigen regels. Actoren met oplossingen in de beleidsstroom zoeken naar problemen en politieke wil, terwijl politici zowel zoeken naar oplossingen als naar problemen waar ze mee kunnen 'scoren'. Grote beleidsveranderingen kunnen volgens dit stromenmodel alleen ontstaan wanneer de drie stromen samenkomen. Deze samenkomst kan alleen voorkomen als er een bepaald 'momentum' is, een policy window (Teisman, 2000:942). Op het moment dat er door genoeg beslissers steun wordt verleend voor een bepaalde oplossing voor een probleem, is er sprake van policy window. Het samenkomen van de verschillende stromen zorgt er dus voor dat er beleid tot stand komt. Het is interessant voor een onderzoeker om te kijken of en hoe deze policy windows tot stand gekomen zijn.

Bij de stroom *problemen* kan gedacht worden aan maatschappelijke ontwikkelingen die naar voren gebracht zijn als onderwerpen die het openbaar bestuur zou moeten aanpakken. Deze problemen kunnen ieder moment door mensen onder de aandacht worden gebracht in het publieke debat. Dit kan gedaan worden door individuele burgers, pressiegroepen, lobbygroepen of anderen (Bovens, 't Hart, Van Twist en Rosenthal, 2001:145). De bovengenoemde pleitbezorgers van problemen zoeken naar gehoor vanuit de tweede stroom, de *partijen*. Het gaat hier om politieke en ambtelijke elites die rechtstreeks betrokken zijn bij de beleidsbepaling. Het zijn allemaal drukbezette mensen die niet voor alle onderwerpen tijd hebben. Hun aandacht springt van thema naar thema, hierdoor krijgt besluitvorming een ad hoc-karakter (Bovens et al., 2001:145). De derde stroom zijn de *oplossingen*. Volgens Kingdon hebben oplossingen pleitbezorgers, net als problemen. Zij proberen steeds hun oplossing onder de aandacht te brengen. Ze zoeken naar problemen die passen bij hun oplossing (Bovens et al., 2001:145).

Het stromenmodel maakt duidelijk waarom partijen de ene keer succesvol zijn en de andere keer helemaal niet mee doen. Succesvol zijn in beleidsprocessen is niet zozeer een zaak van het plaatsen of overwinnen van barrières, als wel van het ontdekken en benutten van kansen: het is van belang om van veel onderwerpen af te weten en met verschillende partijen contact te hebben; je moet geduldig zijn en niet forceren; gevoel hebben voor het juiste moment om al voorbereide initiatieven te ontplooiën (Bovens et al., 2001:148).



Figuur 2: Stromenmodel volgens Kingdon (Teisman, 2000:943)

Met behulp van het stromenmodel wordt het speelveld in kaart gebracht van de verschillende actoren die aanwezig zijn, die ieder hun eigen problemen en oplossingen zien. Dit speelveld vormt een complex geheel van verschillende belangen en gedragingen van actoren. Om dat geheel te ontrafelen, wordt er gebruik gemaakt van de complexiteitstheorie van Teisman, Gerrits en Van Buuren (2009). Deze theorie wordt in de volgende paragraaf uiteengezet.

2.2 Complexiteitstheorie

Teisman, Gerrits en Van Buuren (2009) stellen dat governance systemen per definitie complex zijn. Het gaat hierbij om systemen waarbij de verschillende delen met elkaar samenhangen. Waar het geheel anders is dan de som der delen, vanwege de ontwikkelende karakteristieken van co-evolutie en zelforganisatie binnen en tussen systemen. Systemen hebben structuren die gestalte krijgen in interacties tussen de componenten. Sommigen van deze structuren zijn stabiel en anderen kunnen fluctueren. Complexe systemen zijn open systemen die relaties onderhouden met de omgeving (andere systemen) en daardoor is het lastig om duidelijk een grens te stellen tussen het systeem en de omgeving. Deze grenzen scheiden niet het systeem van de omgeving, maar zorgen juist voor verbinding met die omgeving (Cilliers, 2001).

Van complexe systemen moeten zowel de (zelforganiserende) delen als de ontwikkelende patronen, die voortkomen uit de co-evolutie, geanalyseerd worden. Teisman, Gerrits en Van Buuren (2009)

onderscheiden hierin een dubbele uitdaging. Eerst moet een governance systeem bestudeerd worden als een geheel, zonder het los te zien van de delen, terwijl het nog steeds anders kan zijn dan verwacht kan worden van de som der delen. Vervolgens worden de relaties tussen de onderdelen bestudeerd, er van uitgaande dat de relaties wederzijds, ontwikkelend en dynamisch zijn, geleid door de zelforganiserende capaciteit van elk onderdeel en de onvoorspelbare dynamiek van co-evolutie. Binnen het complexiteitsperspectief onderscheiden zij drie *pillars*: non-lineaire dynamiek, zelforganisatie en co-evolutie.

Non-lineaire dynamiek

Interactie en interconnectiviteit, zowel binnen als buiten het systeem.

Non-lineaire dynamiek gaat er van uit dat processen erratic zijn. Eén van de karakteristieken van non-lineariteit is dat een prikkel, gegeven aan een bepaald onderdeel kan resulteren in een bepaald gedrag op een bepaald tijdstip, maar een herhaling van deze prikkel kan resulteren in een ander antwoord. Een actie die succesvol is op een bepaalde tijd en plek kan soms een andere output en outcome geven, wanneer het toegepast wordt op een andere tijd en plek. Zelfs wanneer de aanpak stabiel is, kunnen de resultaten dynamisch zijn, vanwege contextveranderingen (Teisman, Gerrits en Van Buuren, 2009).

In de complexiteitstheorie komt naar voren dat non-lineaire dynamiek het resultaat is van interacties en interconnectiviteit van aparte agents binnen en buiten het systeem. Hierbij zijn er vele verschillende soorten connectiviteit en de dynamiek van die complexiteit kan lineair of non-lineair zijn. De strategieën van de verschillende actoren beïnvloeden elkaar. Overheidsorganisaties zijn afhankelijk van een groot aantal maatschappelijke organisaties bij de vormgeving en implementatie van beleid. Deze afhankelijkheden en interconnectiviteit vormen het centrale element in governancetheorieën. Hierdoor ontstaat de willekeur aan uitkomsten tussen actoren, dit komt door deze onderlinge afhankelijkheden (Klijn & Snellen, 2009). Dit geldt ook voor de meeste theorieën die dominant zijn in dit governance perspectief: de netwerktheorie. De meeste netwerktheorieën kijken naar de complexiteit van interacties die voortkomen uit de onderlinge afhankelijkheden tussen actoren, de beleidsuitkomsten en de mogelijkheden en beperkingen die het heeft voor het interactieproces.

Governance systemen zijn dynamisch. Vaak verlopen governance processen anders dan verwacht. De complexiteit komt door het gegeven dat een kleine gebeurtenis voor veranderingen kan zorgen die er ver van verwijderd liggen in tijd en plaats. Een gebeurtenis ('event') kan in een change event veranderen omdat het effecten veroorzaakt in en om het governance proces. Er zijn vele events te onderscheiden, maar er zijn er maar een paar die echt in change events veranderen. Het verschil tussen events en change events komt voort uit de reactie en interactie tussen subsystemen in een governance proces (Van Gils, Gerrits en Teisman, 2009). Er worden door Nelson en Winter (1982) drie soorten events onderscheiden: random, onvoorspelbare en deliberate events als outcomes van een proces. Random events zijn niet alleen onvoorspelbaar, maar er kan ook niet nagegaan worden waar ze vandaan komen. Daardoor kan er geen betekenis aan gegeven worden aan deze events en

om er van te leren. Bij onvoorspelbare events kan er wel de oorsprong van achterhaald worden en kan het leiden tot een leerproces. Deliberate events zijn min of meer georganiseerd om het governance proces te beïnvloeden. Als men systeemdynamiek een beetje begrijpt, kan men deze dynamiek proberen te beïnvloeden door events te creëren. Beslissingen die hierop gebaseerd zijn kunnen gezien worden als deliberate events om verandering teweeg te brengen (Van Gils, Gerrits en Teisman, 2009). Maar die beslissingen hoeven niet per sé tot verandering te leiden. Events worden change events, afhankelijk van de impact die ze hebben. Events kunnen zorgen voor veranderingen in grenzen van systemen. Tevens kunnen events veranderen in change events als ze een keten van acties teweeg brengen. Soms zal een event nieuwe actoren in het spel brengen, soms brengt het nieuwe ambities of oplossingen en soms zorgt het er voor dat er nieuwe regels bij komen (Van Gils, Gerrits en Teisman, 2009).

Zelforganisatie

Door bovenstaande dynamiek komen er structuren binnen een organisatie tot stand.

Het concept van zelforganisatie gaat over het proces van autonome ontwikkeling en het spontaan ontstaan van orde uit chaos. Het gaat er hier om hoe processen ontstaan, ontwikkelen en veranderen. Processen ontstaan uit gebeurtenissen, acties en interacties en vormen een structuur die later gedefinieerd kan worden in termen van inertie, stabiliteit, dynamiek en verdwijning. Zelforganisatie wordt in de complexiteitstheorie gekarakteriseerd als het ontstaan van nieuwe structuren, gestuurd door lokale interactie zonder tussenkomst van enige externe of interne actor (Teisman, Gerrits & Van Buuren, 2009).

Er is de laatste jaren meer aandacht gegeven aan de sturingsbeperkingen van de overheid, vanwege de autonomie van andere actoren en de complexiteit van de samenleving (Klijn & Snellen, 2009). Vele theorieën over complexe systemen stellen dat systemen bestuurd worden door spontane orde, oftewel dat de systemen zelforganiserend zijn. Het kan dus gezegd worden dat de macrostructuur van een organisatie samenhangt met de microstructuur (interacties tussen actoren) zonder dat er daarbij sprake hoeft te zijn van actieve sturing. Volgens Klijn & Snellen (2009) valt er een onderverdeling te maken in de wijze waarop er gekeken wordt binnen de complexiteitstheorie hoe spontaan zelforganisatie eigenlijk is. Aan de ene kant is literatuur te vinden van Kaufman (1993), Stacey (1995) en Pascale (1999) die stellen dat beperkte instabiliteit leidt tot spontaniteit. Aan de andere kant is er literatuur over dissipatieve structuren die meer nadruk leggen op de diepere structuren van het systeem die niet zichtbaar zijn als de observeerbare structuren wegvallen, maar die wel belangrijk zijn voor het vormgeven van nieuwe orde. Dit wordt zelfreferentie genoemd. Systemen hebben een bepaalde mate van zelfbescherming en geslotenheid naar hun omgeving toe. Ze passen zich aan de omgeving aan, maar doen dat met bepaalde eigenschappen die gecreëerd en onderhouden worden in het systeem zelf. De vergrote interesse in governance laat zien dat er meer gekeken wordt naar complexiteit en zelforganisatie. Er zijn een aantal interessante trends te zien in de publieke sector waarin zelforganisatie een belangrijke rol speelt.

Als eerste kan de literatuur van strategieën en spellen genoemd worden. Deze ideeën zijn uit andere disciplines afkomstig, maar worden steeds meer geïmporteerd en gebruikt in de publieke sector. Speltypes, als het prisoners dilemma en het chicken game, kunnen gezien worden als groeiende strategiepatronen die voortkomen uit strategisch gedrag van actoren zonder externe coördinatie.

Er zijn ook ideeën over zelforganisatie in de publieke sector die meer betrokken zijn met de notie van geslotenheid die ook hoort bij zelforganisatie. Wanneer systemen zelforganiserend zijn maar ook self-regenerating, dan lijkt het of ze hun eigen dynamiek hebben en in staat zijn om te reageren op de omgeving op hun eigen manier. Dit betekent dat ze, tot op zekere hoogte, gesloten zijn voor buitenstaanders of externe druk, of dat ze minstens op hun eigen manier reageren op deze druk (Klijn & Snellen, 2009). Deze gedachte stelt dat actoren een frame of reference hebben van waaruit ze informatie, acties en ontwikkelingen interpreteren en evalueren. Dit betekent dat actoren verschillende frames kunnen hebben, wat interactie, samenwerking en een gedeeld doel nastreven inhoudt.

Co-evolutie

Systemen beïnvloeden elkaar en leren van elkaar.

Het idee van verbondenheid, dat centraal staat in complexiteitstheorie, gaat niet alleen op voor elementen binnen een systeem, maar ook voor relaties tussen systemen. Bij co-evolutie gaat het om de evolutie van één domein dat deels afhankelijk is van een ander domein of dat een domein verandert in de context van de ander. Strategische acties van beide actoren en verzameling van actoren leiden voornamelijk tot co-evolutie. In complexiteitstheorie echter, worden strategieën niet gezien als antwoorden op een veranderende omgeving, maar juist als adaptieve bewegingen die zowel de initiator van de actie als de anderen beïnvloeden (Klijn & Snellen, 2009). Co-evolutie zorgt voor veel onderling verbonden interacties en relaties die elkaar beïnvloeden, zowel direct als indirect. Co-evolutie hangt samen met het idee van feedback, dat is een voorwaarde voor co-evolutie waarbij systemen veranderen door die feedback.

Er zijn vele voorbeelden van complexe beleidsprocessen waar strategische keuzes van actoren in een systeem beïnvloedt worden door strategische keuzes van andere actoren. Een voorbeeld hiervan zijn lokale infrastructurele projecten en het besluitvormingsproces eromheen. Dat is vaak gebonden aan het nationale besluitvormingsproces, dat plaatsvindt in compleet andere arena's. Besluitvorming in één systeem kan co-evolueren met besluitvorming in andere systemen.

Kingdon ging voor zijn model uit van verschillende stromen bij besluitvorming en agendavorming. Daarbij bestaat er een stroom waarin problemen geconstrueerd en benoemd worden, een stroom met oplossingen en een stroom van politieke gebeurtenissen. Er vinden beslissingen plaats wanneer een koppeling ontstaat van de verschillende stromen, dit wordt een policy window genoemd. Zogeheten policy entrepreneurs trachten zulke momenten tot stand te laten komen en de kans te pakken als een dergelijk moment zich voordoet, oftewel co-evolutie tussen problemen en oplossingen. Kingdon's model laat zien hoe co-evolutie in de publieke sector naar voren komt en kan bijdragen aan het begrijpen van complexe besluitvorming. Hierbij laat Kingdon de complexiteit en onvoorspelbaarheid

van de processen zien. Zo kan een policy window ontstaan door iets als een crisis of ramp, wat niet van tevoren voorspeld kan worden.

Met behulp van deze theorie van complexiteit wordt de tweede deelvraag van dit onderzoek beantwoord. De invloeden die spelen bij de spoorlijn Breda – Utrecht worden geanalyseerd door middel van non-lineaire dynamiek, zelforganisatie en co-evolutie. Met behulp van deze drie elementen is de complexiteit van de casus beschreven, om die complexiteit te verduidelijken en inzichtelijk te maken wordt het IBO-schema gebruikt. Dit schema is bedoeld om de complexiteit van het besluitvormingsproces duidelijk te maken en aan te geven waar de aandachtspunten in dat besluitvormingsprocessen liggen waar aan gewerkt moet worden om uiteindelijk een policy window te creëren. Dit IBO-schema wordt in de volgende paragraaf uiteengezet.

2.3 IBO-schema

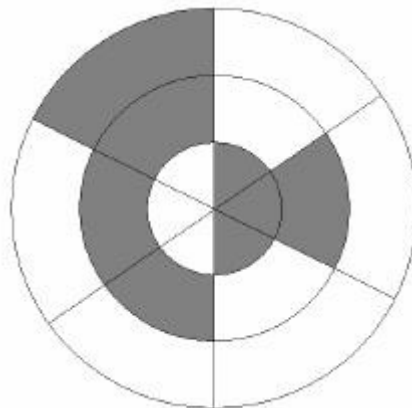
De Roo, Zuidema en Visser (2004:2) onderscheiden drie manieren waarop complexiteit betekenis krijgt in de planologie. Als eerste is de manier te onderscheiden waarbij complexiteit vaak gebruikt wordt in combinatie met het materiële object van planning. Hierbij wordt complexiteit in verband gebracht met de eigenschappen van vraagstukken en verschijnselen in de fysieke omgeving. Het gaat hier om het functioneel-inhoudelijke aspect van planologische vraagstukken. Een tweede manier is om te kijken naar de positie van complexiteit in besluitvormingsprocessen. Hierbij wordt gekeken naar de rol die complexiteit kan spelen bij de wijze waarop er met vragen in de fysieke leefomgeving om kan worden gegaan. Door onvoorspelbaar gedrag van en tussen actoren en daardoor dynamische interactie binnen besluitvorming- en implementatieprocessen, ontstaat complexiteit. Dit wordt ook wel complexe besluitvorming genoemd (De Roo et al., 2004:2). De aandacht hiervoor heeft geleid tot meer begrip voor de onvoorspelbaarheid en oncontroleerbaarheid van zulke processen, zo is er meer aandacht gekomen voor open interactieve processen. De derde positie van complexiteit beslaat de integratie van de twee voorgaande manieren. Complexiteit wordt dan gezien als een criterium voor besluitvorming. Dat is criterium is gebaseerd op de functioneel-inhoudelijke constellatie en de daar op gerichte constellatie van andere partijen. De mate van complexiteit wordt als waardevol uitgangspunt genomen voor besluitvorming (De Roo et al., 2004:3).

Er kan onderscheid gemaakt worden tussen eenvoudige, complexe en zeer complexe vraagstukken. Eenvoud en complexiteit zijn uitersten op een lijn, elk punt tussen eenvoud en complexiteit geeft de mate van complexiteit aan. In situaties waar orde heerst, is er sprake van voorspelbaarheid door lineaire relaties tussen verschillende actoren en factoren. Deze situaties worden op een technisch rationele wijze aangepakt (De Roo et al., 2004:4). Zeer complexe vraagstukken vallen echter niet te voorspellen. Doelmaximalisatie wordt losgelaten en procesoptimalisatie wordt hier toegepast. De actoren in het proces worden als onzeker en onberekenbaar gezien, daarom wordt dit communicatieve rationaliteit genoemd (De Roo et al., 2004:4). Toenemende complexiteit wordt door De Roo (et al., 2004:4) niet gezien als een zorgelijke ontwikkeling. Het wordt gezien als een noodzakelijk proces waar vooruitgang uit voort kan komen, deze vooruitgang kan worden gezien als

een policy window. Complexiteit heeft gevolgen voor de wijze waarop een bestuurlijke interventie wordt vormgegeven. Besluitvorming moet dus anders worden vormgegeven.

Met behulp van een spectrum, met eenvoudige vraagstukken en complexe vraagstukken als uitersten, kunnen vraagstukken ingedeeld worden naar de mate van complexiteit. Een instrument dat de complexiteit van vraagstukken kan vertalen in bestuurlijke consequenties, is het IBO-schema (instrumentenanalyse ten behoeve van beleidsontwikkeling). Het schema is gebaseerd op de gedachte dat:

- “Het betreffende sturingsvraagstuk uiteengelegd wordt in de meest relevante thema’s. Deze thema’s kunnen omschreven worden als ‘eigenschappen van de mogelijk te kiezen wijze van sturing’. Hierbij kan gedacht worden aan de mate van interactie, de mate van centrale sturing of de rigiditeit in de te hanteren doelstellingen en uitgangspunten.
- Binnen elk van de onderscheiden thema’s wordt een onderscheid gemaakt tussen twee uiterste keuzeopties. Indien een thema zoals de mate van interactie als voorbeeld genomen wordt, zijn dit bijvoorbeeld ‘opleggen’ tegenover ‘open interactieve sturing’.
- De uitersten worden voorgesteld als spectrum waartussen ook een tussenpositie mogelijk is.
- Elk van de thema’s wordt als ‘taartpunt’ in het IBO-schema gebracht, waarbij de uitersten en de middenpositie worden benoemd.
- De taartpunten (en daarmee de thema’s) staan in relatie tot elkaar, waarbij de complexiteit van het vraagstuk het criterium is voor het kiezen van de positie van de uitersten (aan de kern grenzend is daarbij het meest eenvoudig). Uit: De Roo et al. (2004:7).

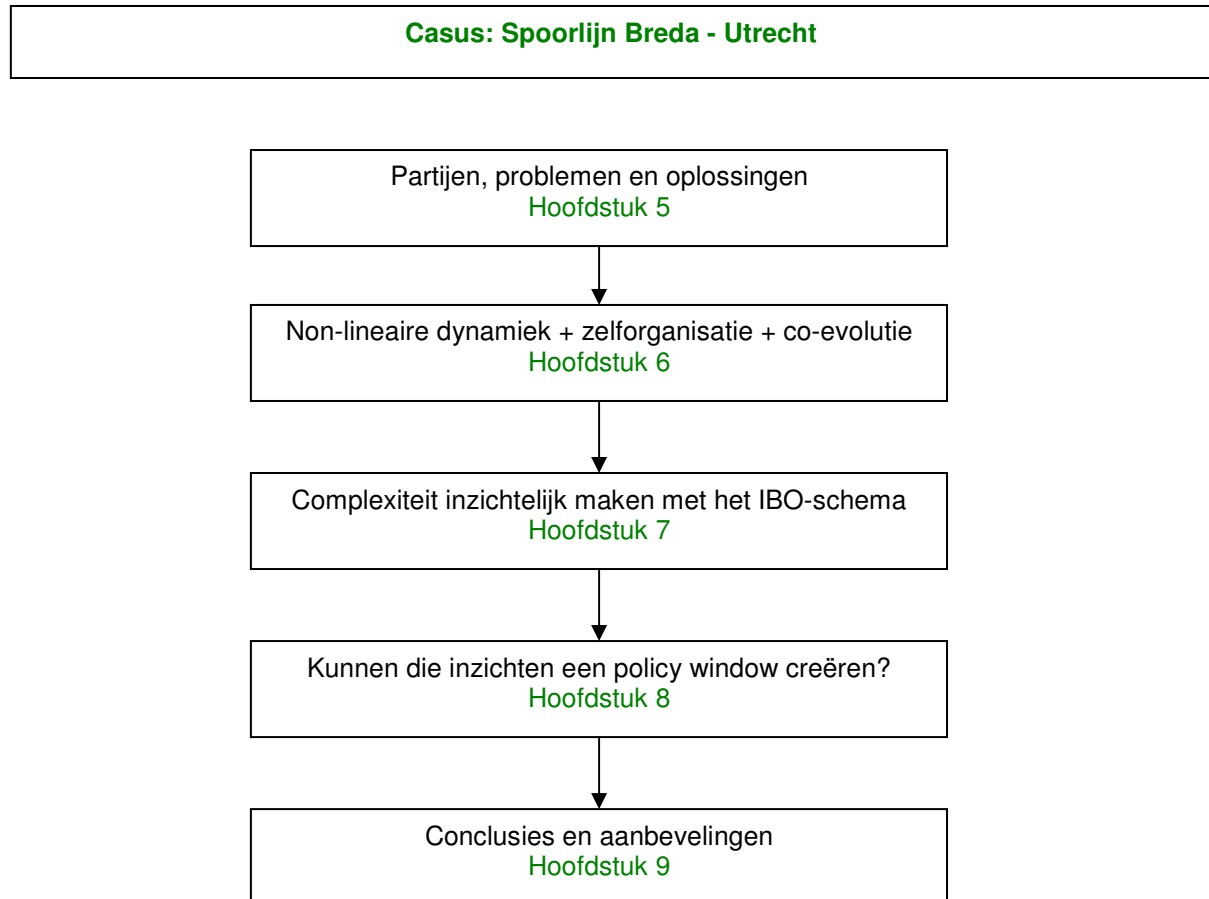


Figuur 3: ingevuld IBO-schema (De Roo et al., 2005:10)

Het IBO-schema kan er voor zorgen dat de verschillende factoren die van belang zijn bij een vraagstuk, duidelijk worden. Het kan tevens dienen als hulpmiddel om de complexiteit van vraagstukken te verduidelijken en door te laten werken in de oplossingsstrategieën en sturingsmechanismen (De Roo et al., 2004:7).

2.4 Conceptueel model

In deze paragraaf worden de concepten die in de voorgaande paragrafen besproken zijn geordend en met elkaar in verband gebracht. Op die manier wordt de relatie tussen de verschillende concepten duidelijk en daarmee de opbouw van dit onderzoek. Door de verhoudingen tussen de concepten te laten zien, wordt de structuur van het onderzoek duidelijk gemaakt.



De theorie van Kingdon over partijen, problemen en oplossingen wordt gebruikt als basis om met de kennis van het speelveld een analyse te kunnen maken van de interacties, zelforganiserend vermogen en het vermogen om van elkaar te leren. Deze drie elementen vormen tezamen een complex geheel, deze complexiteit wordt getracht inzichtelijk te maken met het IBO-schema. De inzichten die daar naar voren komen, worden gebruikt om aan te geven wat er zou moeten gebeuren om tot een policy window te komen. Er wordt dus gekeken hoe de onderdelen als interactie, zelforganisatie en lerend vermogen zouden kunnen bijdragen aan de totstandkoming van een policy window. Vervolgens worden er conclusies over het hele onderzoek getrokken en worden er aanbevelingen gedaan voor in de toekomst.



3. Operationalisering

Dit hoofdstuk behandelt de operationalisering van het onderzoek. Eerst wordt uitgelegd wat operationalisering precies inhoudt. Vervolgens wordt aangegeven welke begrippen geoperationaliseerd gaan worden. De operationalisering vindt plaats met behulp van een uitgewerkt schema van indicatoren.

3.1 Wat is operationalisering?

In dit hoofdstuk wordt de operationalisering van een aantal kernbegrippen in dit onderzoek besproken. Deze begrippen worden meetbaar gemaakt, in de operationalisering wordt aangegeven hoe de diverse begrippen gemeten gaan worden. De operationalisering geeft de grens aan wanneer een verschijnsel wel of niet voor komt. Operationalisering gaat over de vraag onder welke condities je verschijnsel X of ontwikkeling Y vaststelt. Er wordt aangegeven welke uitingsvormen een begrip kan aannemen. Allereerst wordt een omschrijving van het begrip gegeven en daarna worden er indicatoren weergegeven die aangeven wanneer een verschijnsel of ontwikkeling plaatsvindt.

3.2 Indicatoren

Begrip	Omschrijving	Indicatoren
Policy window	Moment waarop aan de voorwaarden is voldaan om tot besluitvorming te komen.	<ul style="list-style-type: none"> - Er is een probleem dat door alle actoren erkend wordt - Er is een breed gedragen oplossing - Er is politieke steun voor een bepaalde oplossing
Problemen	Maatschappelijke ontwikkelingen die naar voren gebracht worden als onderwerpen die het openbaar bestuur moet aanpakken.	<ul style="list-style-type: none"> - Actoren zien iets als een probleem
Oplossingen	Antwoord op een probleem.	<ul style="list-style-type: none"> - Actoren zien een bepaalde oplossing voor hun eigen probleem

Begrip	Omschrijving	Indicatoren
Non-lineaire dynamiek	Door onderlinge afhankelijkheden en interconnectiviteit tussen actoren ontstaat een willekeur aan uitkomsten.	<ul style="list-style-type: none"> - Wendingen in het proces die niet voorzien zijn. - Proces wordt gekenmerkt door situaties die niet te voorspellen zijn.

Begrip	Omschrijving	Indicatoren
Zelforganisatie	Het spontaan ontstaan van nieuwe structuren, zonder centrale opdrachtgever.	<ul style="list-style-type: none"> - er ontstaan spontaan samenwerkingen - er ontbreekt een opdrachtgever, maar er wordt toch een project opgezet

Begrip	Omschrijving	Indicatoren
Co-evolutie	Interacties en relaties van systemen beïnvloeden elkaar en er sprake is van collectieve ontwikkeling.	- systemen interacteren met elkaar en nemen elementen van elkaar over - actoren gaan met elkaar om en ontwikkelen zich daardoor

Begrip	Omschrijving	Mogelijkheden
IBO-schema		Van eenvoudig naar complex
Thema 1	Overeenstemming over problemen	Eensgezind – licht verdeeld – verdeeld
Thema 2	Overeenstemming over oplossing	Eensgezind – licht verdeeld – verdeeld
Thema 3	Aantal deelnemende partijen	Weinig – matig – veel
Thema 4	Onvoorziene wendingen in proces	Weinig – matig – veel
Thema 5	Ontstaan nieuwe structuren	Weinig – matig – veel
Thema 6	Interactie tussen systemen en collectieve ontwikkelingen	Weinig – matig – veel

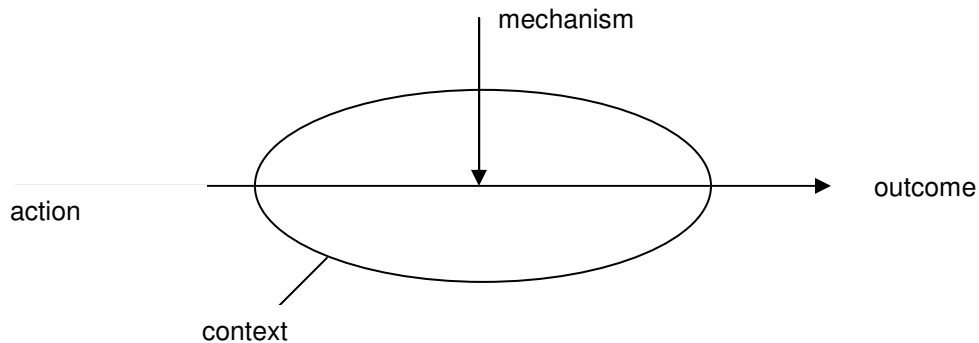


4. Methodologische verantwoording

In dit hoofdstuk worden er vier onderwerpen besproken. De eerste paragraaf bestaat uit de beschrijving van het onderzoekstype. Hier wordt kenbaar gemaakt welke wetenschappelijke benadering de onderzoeker heeft gehanteerd. In de tweede paragraaf wordt de onderzoeksmethode uiteengezet. Paragraaf 3 bevat de te gebruiken onderzoekstechnieken die helpen het onderzoek uit te voeren. Paragraaf 4 gaat over de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek.

4.1 Onderzoekstype

De benadering die de onderzoeker van deze studie hanteert is het realisme. Bij het realisme (Robson, 2002:29) wordt een fenomeen bestudeerd waarbij door theorie en observatie begrip en kennis wordt gecreëerd van 1) het mechanisme, waardoor een actie een uitkomst creëert, en 2) van de context, waardoor de goede omstandigheden gecreëerd worden voor het mechanisme. Het voorgaande wordt verduidelijkt door middel van onderstaand schema:



Figuur 4: representatie van de realistische benadering (Robson, 2002:31)

Hier volgen nu enkele kenmerken van de realistische kijk op de wetenschap. Deze benadering wordt ook door de onderzoeker gehanteerd:

- Er zijn geen feiten, kennis is een sociaal en historisch product.
- De taak van de wetenschap is om theorieën te beschrijven die de echte wereld uitleggen en om deze theorieën te testen met rationele criteria.
- De echte wereld is niet alleen complex maar ook verdeeld in verschillende lagen. Sociale realiteit gaat over individueel, groeps-, en institutioneel niveau.
- Een uitleg laat zien hoe een gebeurtenis voorgekomen is in een specifieke casus. Gebeurtenissen moeten worden uitgelegd, ook als ze niet voorspeld kunnen worden (Robson, 2002:32).

Realisme bevat elementen van zowel het positivisme als het relativisme. Van beide benaderingen worden enkele aspecten meegenomen in het realisme. Dat laten Manicas en Secord (1983:406) zien met hun stelling dat:

“For realists, theoretical entities are not hypothetical, but real; observations are not the rock bottom of science, but are tenuous and always subject to reinterpretation.”

Met behulp van het relativisme wordt het onderzoek naar de spoorlijn Breda – Utrecht ingestoken. Daarbij wordt er eerst theorie gezocht om de empirie te bestuderen. Vervolgens wordt die theorie getoetst met behulp van interviews. De nadruk van het onderzoek ligt bij de context van de spoorlijn, dat wil zeggen de situatie hoe de verschillende actoren omgaan met een Eigen Initiatief voor een spoorlijn tussen Breda en Utrecht.

4.2 Onderzoeksmethode

In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van een casestudy, te weten een enkelvoudige casestudy naar de reacties van verschillende bestuurlijke actoren en spoorpartners op het Eigen Initiatief van BAM om een spoorlijn aan te leggen tussen Breda en Utrecht. Volgens Robson (2002:178) kan onder casestudy het volgende worden verstaan:

“Case study is a strategy for doing research which involves an empirical investigation of a particular contemporary phenomenon within its real life context using multiple sources of evidence.”

Er wordt in dit onderzoek wetenschappelijk gekeken naar een specifieke casus, de mogelijke spoorlijn Breda – Utrecht, met daarbij oog voor de bestuurlijke en spoorwegactoren rond die casus. Hierbij wordt gebruik gemaakt van meerdere technieken voor het verzamelen van informatie. Die verschillende technieken worden in de volgende paragraaf uiteengezet. Voor de bestudering van de spoorlijn Breda – Utrecht is het passend om een casestudy te gebruiken, want het gaat hier om één onderwerp, met een specifiek karakter. In dit onderzoek zijn de betrokken actoren object van studie en dan met name hoe ze omgaan met een Eigen Initiatief. Dit sluit aan bij de bovenstaande definitie van een casestudy, want het gaat ook om de context waarin de betrokken actoren met elkaar omgaan en welke rol het Eigen Initiatief daarin speelt. Het Eigen Initiatief is het mechanisme uit figuur 4, dat mechanisme is van invloed op de context. In dit onderzoek is de context de omgang van de verschillende actoren met het Eigen Initiatief. Het proces om de spoorlijn Breda – Utrecht gerealiseerd te krijgen kan gezien worden als de actie die door het mechanisme, het Eigen Initiatief, verwezenlijkt dient te worden. De bedoeling is dat de bestuurlijke toestemming voor de spoorlijn de uiteindelijke outcome dient te worden.

Hierbij moet wel worden vermeld dat deze casestudy een single casestudy is. Dit geeft aan dat het onderzoek zich richt op één enkele casus. Door te kijken naar één enkele casus kan er geen oordeel gegeven worden over soortgelijke gevallen van Eigen Initiatief. De focus ligt dus bij de spoorlijn Breda – Utrecht. Bij dit soort sociaal onderzoek is het de interpretatie van de onderzoeker van datgene wat hij ziet. Dit onderzoek kan dus niet gezien worden als dé werkelijkheid, maar eerder als een interpretatie van de werkelijkheid. De combinatie van een casestudy en een interpretatie van datgene wat er gebeurt, zorgt er voor dat dit onderzoek niet als dé werkelijkheid kan worden gezien. Het beschrijft slechts een verhaal zoals de onderzoeker dat ziet gebeuren binnen datgene wat onderzocht wordt. Een onderzoeker moet zich er altijd van bewust zijn dat zijn aanwezigheid in de casus ook invloed kan hebben op de uitkomsten van het onderzoek (Robson, 2002:172). Zijn aanwezigheid kan er toe leiden dat respondenten zich anders gedragen, daarnaast moet de onderzoeker zich bewust zijn van zijn eigen assumpties. Beide factoren kunnen van invloed zijn op de uitkomsten en daar moet rekening mee gehouden worden.

4.3 Onderzoekstechnieken

Om een onderzoek goed te kunnen doen, zijn er technieken nodig om het onderzoek vorm te geven. Deze technieken kunnen uiteenlopen van documentenanalyse, interviews, enquête en observatie. De verschillende technieken kunnen los van elkaar gebruikt worden, maar er kan ook een combinatie gemaakt worden tussen de verschillende instrumenten.

In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van een combinatie van verschillende technieken. In eerste instantie wordt er begonnen met een documentenanalyse. Met deze documentenanalyse vindt er een inventarisatie plaats van de verschillende reacties die er bestaan op de mogelijke komst van de spoorlijn tussen Breda en Utrecht. Deze documenten kunnen kranten, publicaties, audits, rapporten en anderszins zijn.

Een tweede instrument dat is gebruikt, zijn interviews. Met behulp van deze techniek kan er verdiepende informatie naar boven gehaald worden. In een interview ben je meer in staat om dieper op de stof in te gaan dan door documentenanalyse. In de interviews wordt getracht om de rol van de verschillende actoren in het proces duidelijk te maken. Het gaat er hier om naar voren te halen wat de actoren zien als probleem en welke oplossing ze daarvoor hebben. Vervolgens wordt ook getracht naar boven te halen wat de onderliggende gedachte binnen de verschillende organisaties is en welke reactie daaruit naar voren komt over de plannen voor de spoorlijn. Met deze verdiepende informatie kan er een duidelijker beeld gecreëerd worden van de wijze waarop de actoren reageren op dit Eigen Initiatief. Er worden mensen geïnterviewd van verschillende betrokken partijen. Het gaat hierbij om de spoorpartners en bestuurlijk betrokken organisaties die deelnemen aan het proces. De opzet van de interviews is semi-gestructureerd. Dat wil zeggen dat de volgorde van de vragen niet vaststaat (Robson, 2002:278). Op die manier is de onderzoeker beter in staat in te spelen op de antwoorden van de respondenten. De vragen worden gesorteerd onder een aantal thema's die behandeld worden tijdens de interviews.

Een derde onderzoeksinstrument is observatie. Gedurende dit onderzoek vinden er een aantal presentaties en bijeenkomsten plaats. Eén presentatie is van BAM en Goudappel Coffeng over de volgende stappen die er gezet kunnen worden en de uitkomsten van een maatschappelijke kosten-batenanalyse. Tevens wordt er een conferentie door de gemeentes Breda, Dordrecht, Gorinchem, Oosterhout en Utrecht georganiseerd over de kansen die zij zien in de komst van de spoorlijn. Deze twee bijeenkomsten worden bezocht en er wordt bekeken hoe de verschillende partijen reageren op de gepresenteerde plannen en hoe de stemming onder de deelnemers is.

Door deze drie instrumenten te combineren, wordt er zoveel mogelijk informatie naar voren gehaald. Met deze triangulatie (Robson, 2002:174) wordt getracht de validiteit van het onderzoek te vergroten. De verzamelde informatie wordt daarna geanalyseerd. De informatie zal bekeken worden en vervolgens worden er conclusies op basis van die analyse getrokken. De analyse vindt plaats met behulp van de centrale begrippen uit de theorie. Met deze begrippen kan er gekeken worden of de

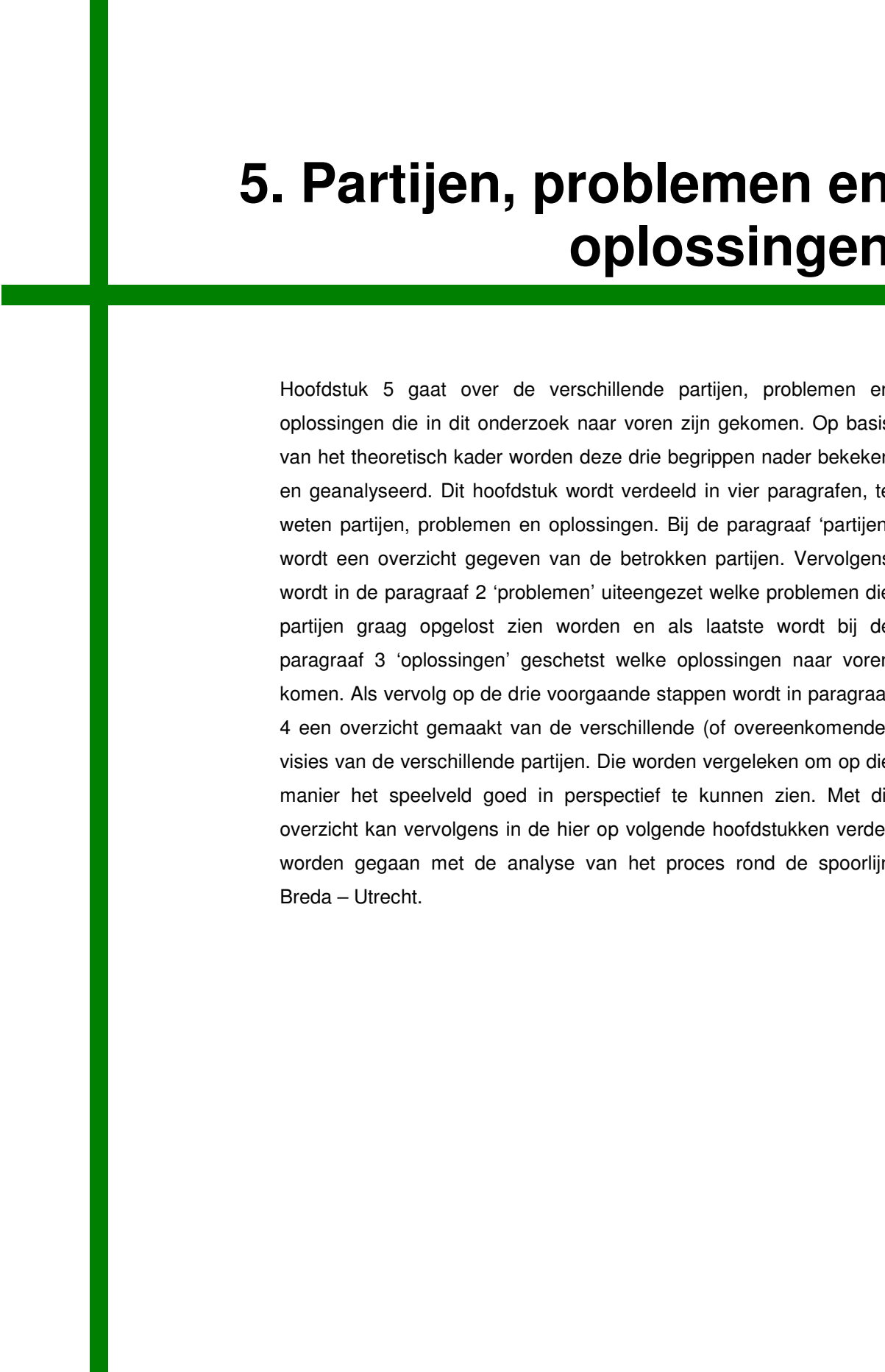
inzichten die uit de theorie naar voren komen, te zien zijn in de empirie. Dit laat zien dat de begrippen goed geoperationaliseerd moeten zijn, want op die manier kan de empirie goed getoetst worden aan de theorie. Dit leidt er toe dat er goed onderbouwde conclusies getrokken kunnen worden. In die conclusies wordt er antwoord gegeven op de deelvragen en op basis van die deelvragen wordt de hoofdvraag beantwoord.

4.4 Betrouwbaarheid en validiteit

Dit onderzoek wordt getracht zo betrouwbaar en valide mogelijk uit te voeren. Om dit te bereiken zijn er een aantal maatregelen genomen. Betrouwbaarheid bij een onderzoek heeft te maken met de vraag of er bij herhaling van het onderzoek ook dezelfde resultaten naar voren komen (Robson, 2002:176). Validiteit gaat over de vraag of je daadwerkelijk aan het meten bent, wat je ook echt wilt weten (Robson, 2002:170). Om de betrouwbaarheid van het onderzoek te vergroten wordt er gebruik gemaakt van een topiclijst tijdens de interviews. Door gebruik te maken van dezelfde topiclijst ieder interview wordt er voor gezorgd dat er naar dezelfde onderwerpen wordt gevraagd. De keuze van de respondenten is ook van belang voor de betrouwbaarheid, door respondenten te selecteren die daadwerkelijk betrokken zijn komt er een beeld tot stand dat betrouwbaar is. Tevens worden de interviews opgenomen en volledig getranscribeerd. De uitgewerkte interviews worden naar de geïnterviewde personen opgestuurd, zodat zij kunnen kijken of het daadwerkelijk klopt wat er staat. Dat zorgt er voor dat de betrouwbaarheid van het onderzoek verbeterd wordt.

De validiteit wordt getracht zo hoog mogelijk te maken, daarom zijn in het voorgaande hoofdstuk diverse begrippen geoperationaliseerd. Met het opstellen van indicatoren voor bepaalde begrippen is de onderzoeker in staat om op een degelijke manier te kijken of de begrippen ook daadwerkelijk voorkomen. Dat komt de validiteit van het onderzoek ten goede. Door gebruik te maken van triangulatie van onderzoekstechnieken (Robson, 2002:174) wordt ook de validiteit gewaarborgd. Wanneer er gebruik wordt gemaakt van meerdere onderzoekstechnieken kun je bevindingen uit de ene techniek vergelijken met bevindingen die met een andere techniek naar voren zijn gekomen. Op die manier kun je kijken of de bevindingen daadwerkelijk kloppen.

Deze studie betreft een enkelvoudige casestudy, dat wil zeggen dat de resultaten gelden voor één enkele casus. Dat maakt het moeilijk om uitspraken te doen voor andere casussen of sectoren. Het onderzoek heeft wel tot doel om inzichtelijk te maken hoe de actoren zijn omgegaan met een Eigen Initiatief om daarmee enkele handvaten te bieden voor de omgang met dit soort initiatieven in de toekomst.

A large green cross graphic is positioned on the left side of the page, consisting of a vertical bar and a horizontal bar that intersect at the top-left corner of the main text area.

5. Partijen, problemen en oplossingen

Hoofdstuk 5 gaat over de verschillende partijen, problemen en oplossingen die in dit onderzoek naar voren zijn gekomen. Op basis van het theoretisch kader worden deze drie begrippen nader bekeken en geanalyseerd. Dit hoofdstuk wordt verdeeld in vier paragrafen, te weten partijen, problemen en oplossingen. Bij de paragraaf 'partijen' wordt een overzicht gegeven van de betrokken partijen. Vervolgens wordt in de paragraaf 2 'problemen' uiteengezet welke problemen die partijen graag opgelost zien worden en als laatste wordt bij de paragraaf 3 'oplossingen' geschetst welke oplossingen naar voren komen. Als vervolg op de drie voorgaande stappen wordt in paragraaf 4 een overzicht gemaakt van de verschillende (of overeenkomende) visies van de verschillende partijen. Die worden vergeleken om op die manier het speelveld goed in perspectief te kunnen zien. Met dit overzicht kan vervolgens in de hier op volgende hoofdstukken verder worden gegaan met de analyse van het proces rond de spoorlijn Breda – Utrecht.

5.1 Partijen

Bij de casus Breda – Utrecht zijn veel verschillende (soorten) partijen betrokken. Deze partijen zijn grofweg onder te verdelen in een groep publieke actoren en een groep private actoren. Eerst zal hier een overzicht gegeven worden van de verschillende partijen die betrokken zijn bij de spoorlijn Breda – Utrecht. Vervolgens wordt kort weergegeven waarom die organisaties betrokken zijn.

Publieke actoren	
Organisatie	Betrokkenheid
Gemeente Breda	Wordt mogelijk station langs de spoorlijn.
Gemeente Utrecht	Wordt mogelijk station langs de spoorlijn.
Gemeente Oosterhout	Wordt mogelijk station langs de spoorlijn.
Gemeente Dordrecht	Kan mogelijk aantakken via de bestaande Merwedelingelijn
Gemeente Gorinchem	Wordt mogelijk station langs de spoorlijn.
Gemeente Werkendam (Nieuwendijk)	Wordt mogelijk station langs de spoorlijn.
Gemeente Vianen	Wordt mogelijk station langs de spoorlijn.
Gemeente Houten	Wordt mogelijk station langs de spoorlijn.
Gemeente Almere	De lijn kan worden doorgetrokken naar Almere
Bestuursregio Utrecht	Samenwerkingsverband van gemeenten voor verbetering van onder andere de bereikbaarheid van de regio.
Provincie Utrecht	De mogelijke plannen moeten in de streekplannen ingepast worden.
Provincie Noord-Brabant	De mogelijke plannen moeten in de streekplannen ingepast worden.
Provincie Zuid-Holland	De mogelijke plannen moeten in de streekplannen ingepast worden.
Ministerie van Verkeer & Waterstaat	Minister kan overgaan tot het doen van een startbeslissing voor het uitvoeren van een verkenning naar de spoorlijn.
Tweede Kamer	Moet instemmen met de mogelijke spoorlijn.
Eerste Kamer	Zal ook moeten instemmen met de mogelijke spoorlijn.

Private actoren	
Organisatie	Betrokkenheid
BAM Rail	Bedenker en aanjager van het plan voor de spoorlijn.
Goudappel Coffeng	Medebedenker van het plan.
Nederlandse Spoorwegen	Als private organisatie met publieke taken zijn zij verantwoordelijk voor het personenvervoer op het hoofdspoorwegnet.
ProRail	Als railinfrabeheerder verantwoordelijk voor de aanleg en onderhoud van de spoorwegen.

Publieke partijen

De groep publieke actoren bestaat uit een verzameling van allerlei verschillende organisaties die allemaal betrokken zijn bij de ideeën rond de spoorlijn Breda – Utrecht. De klassieke onderverdeling van de overheid komt hier naar voren. Alle drie de bestuurslagen, gemeente, provincie en Rijk, zijn in deze casus te herkennen. Verschillende gemeenten hebben na de presentaties van BAM enthousiast gereageerd. Zo is er een samenwerkingsverband tot stand gekomen tussen een aantal gemeenten, dit zijn de gemeenten Breda, Oosterhout, Gorinchem, Dordrecht en Utrecht. Zij hebben zich uitgesproken als voorstanders van de komst van de spoorlijn (Nijs, 2009). Daarnaast zijn er ook gemeenten langs de lijn die niet bij dat samenwerkingsverband zitten. Al deze verschillende gemeenten zijn, net als de andere actoren in deze casus, onderwerp van analyse.

De provincies spelen ook een rol in deze casus. De rol van een provincie kan geduid worden als een 'gebiedsgerichte regisseur', die nauw samenwerkt met andere partijen. De ruimtelijke ordening is belangrijk onderdeel van de taken van de provincie, zo stelt de provincie streekplannen op waarin staat waar woningen mogen komen, bedrijventerreinen, natuur en dergelijke (www.overheid.nl). In deze casus moeten de provincies Noord-Brabant, Zuid-Holland en Utrecht instemmen met de komst van de spoorlijn om de spoorlijn door te laten gaan.

Datzelfde geldt voor de rijksoverheid, de minister moet een beslissing nemen dan wel onderzoek laten verrichten, eventueel op verzoek van de Tweede Kamer, over de nut en noodzaak van de spoorlijn. Vervolgens moet er gekeken worden of de streekplannen en de bestemmingsplannen moeten worden aangepast aan het beleid vanuit de rijksoverheid. Daarbij kan de rijksoverheid grofweg verdeeld worden in twee delen. Aan de ene kant heb je het Ministerie van Verkeer & Waterstaat en de minister en aan de andere kant de Eerste en Tweede Kamer in een controlerende functie op de minister. Binnen de Tweede Kamer zijn er een aantal partijen, bijvoorbeeld de ChristenUnie en SP, die zeer enthousiast zijn over de plannen voor de spoorlijn. Met name Ernst Cramer van de ChristenUnie staat bekend als een pleitbezorger van de spoorlijn Breda – Utrecht. In de debatten in de Tweede Kamer stelt hij het openbaar vervoer en de spoorlijn Breda – Utrecht regelmatig aan de kaak (Cramer, 2008a).

Tevens is het Kennisinstituut Mobiliteitsbeleid, een onderdeel van het Ministerie van Verkeer & Waterstaat, betrokken bij de spoorlijn. Dat kennisinstituut is verantwoordelijk voor de uitvoering van de audit naar de spoorlijn. Mocht het plan ooit verwezenlijkt gaan worden, zal er eerst nog instemming vanuit de Eerste Kamer moeten komen. Zij kunnen als laatste toestemming geven voor de komst van de spoorlijn.

Private partijen

Bij de private partijen is aan de ene kant de groep opdrachtgevers te zien. BAM heeft samen met Goudappel Coffeng het plan voor de spoorlijn opgevat en uitgewerkt. Samen proberen ze de aandacht voor de spoorlijn levendig te houden en de plannen verder uit te werken. Aan de andere kant zijn er

de geprivatiseerde diensten als de Nederlandse Spoorwegen en ProRail. De NS is betrokken als vervoerder op het hoofdrailnet, dit kan mogelijk nog veranderen als in 2015 de concessie voor het hoofdrailnet verloopt. ProRail is de voornaamste opdrachtgever van de spoorbouwbedrijven.

Uit diverse interviews kwam naar voren dat het interessant zou zijn om ook andere private partijen, zoals investeerders en pensioenfondsen, te onderzoeken. Deze partijen, zo bleek uit de interviews, zouden van belang kunnen zijn wanneer het gaat om de financiering van de spoorlijn. Zo zouden deze investeerders een voorinvestering kunnen doen om zo het project te laten starten. Echter, dit onderzoek richt zich met name op de bestuurlijke kant van het verhaal. Omwille van afbakening van het onderzoek is er voor gekozen om de financieringskant van het verhaal geen onderdeel te laten zijn van deze studie.

5.2 Problemen

In de voorgaande paragraaf zijn de verschillende partijen in beeld gebracht die onderdeel zijn van het speelveld rond de spoorlijn Breda – Utrecht. Vervolgens wordt in deze paragraaf ingegaan op de verschillende problemen die de verschillende partijen zien. Hierbij wordt er ingegaan op de partijen waar informatie over te vinden was, ofwel via interviews, ofwel via documenten. Van die actoren wordt weergegeven wat zij als problemen zien die opgelost zouden moeten worden.

Publieke organisaties

Gemeente Breda

De spoorlijn Breda – Utrecht versterkt voor Breda de basis voor de bouw van de nieuwe OV-terminal. Door de koppeling aan de HSL-lijn en de nieuwe spoorlijn naar Utrecht en mogelijk zelfs naar Almere, wordt de positie van Breda als knooppunt van Noord en Zuid verstevigd (Gemeente Breda, 2008). Breda ligt namelijk op een strategische plek tussen de Randstad en de Vlaamse Ruit. Met de spoorlijn naar Utrecht wordt de positie van Breda als knooppunt versterkt, want als de spoorlijn er ligt heeft Breda bijna uit alle richtingen een spoorverbinding. Die functie van knooppunt is waar door Breda met name op wordt gestuurd.

Gemeente Utrecht

Uit het gesprek met de gemeente Utrecht blijkt dat er voor Utrecht kansen liggen in de ruimtelijke ordening. Het gaat dan om woningbouw, bedrijventerreinen en andere ruimtelijke ontwikkelingen. Het streven is om nieuwe woningbouwlocaties binnen 1.000 meter van een station te bouwen, met de komst van de spoorlijn Breda – Utrecht komt er daar een nieuwe mogelijkheid voor. Daarnaast speelt verkeer en vervoer een rol. Met de komst van de spoorlijn verwacht Utrecht dat er meer mensen uit de A27-corrridor met het openbaar vervoer naar Utrecht komen en dat het de druk op de luchtkwaliteit vermindert. Een goede railverbinding wordt gezien als een belangrijke aanzet om mensen uit de auto te krijgen.

Gemeente Oosterhout

Oosterhout is één van de sterkst vergrijzende gemeentes van de provincie Noord-Brabant. Veel mensen gaan weg uit Oosterhout, vaak als ze gaan studeren. De gemeente geeft aan dat het vooral komt door de slechte reismogelijkheden vanuit Oosterhout. Het beleid is er dan ook vooral op gericht om Oosterhout aantrekkelijker te maken voor jonge mensen en men ziet daar een station als goede katalysator voor. Daarnaast wil Oosterhout zich sterker maken wat betreft onderwijsaanbod op mbo- en hbo-niveau. Er valt hier te zien dat er naast de vervoerskant, ook met name naar de demografische kant gekeken wordt.

Gemeente Gorinchem

Gorinchem is een knooppunt in Nederland waar de A15 en de A27 elkaar kruisen, waar de Betuwelijn en de MerwedeLingelijn lopen en het ligt langs de Merwede. Gorinchem laat blijken veel kansen te zien voor gebiedsontwikkeling en de bereikbaarheid van de stad. Ook wordt de aanleg van de spoorlijn gezien als de voltooiing van het Rondje Randstad, wat zorgt voor een robuust spoornetwerk.

Gemeente Dordrecht

Het probleem van Dordrecht betreft het goederenvervoer. Volgens verschillende respondenten komt er een groot aantal goederentreinen door de kern van Dordrecht heen, met alle aspecten van externe veiligheid en milieuzones die daarbij komen kijken. Dordrecht wil een deel van dat goederenvervoer uit de stad hebben en dus via andere trajecten laten vervoeren. De lijn Breda – Utrecht, met aantakking naar Dordrecht, kan er voor zorgen dat de stroom goederen door de kern van Dordrecht verminderd wordt (AD, 12 oktober 2008).

Gemeente Vianen

Een rechtstreekse openbaar vervoerverbinding wordt door Vianen als enorme kans gezien en dat zou effect kunnen hebben op de mobiliteit. Vianen heeft veel last van sluipverkeer en iedere druk die van de snelweg afgehaald kan worden, wordt met open armen ontvangen. Wat de kansen voor de ruimtelijke ordening betreft, staat de gemeente Vianen in een spagaat. Aan de ene kant wil het stedelijk uitbreiden, maar het wil ook het landelijke karakter van de gemeente behouden.

Gemeente Almere

De druk op de ruimte neemt alleen maar toe, ook in Almere. Wethouder Duivesteijn gaf op de conferentie van 15 juni aan dat de infrastructuur moet inhaken op de ruimtelijke ordening. Hij stelde dat men tegenwoordig te weinig bezig is met metropolitane ontwikkelingen.

Bestuursregio Utrecht

De Bestuursregio Utrecht ziet dat er kansen liggen voor de regio Utrecht wanneer de spoorlijn gerealiseerd wordt. De kansen liggen vooral op het gebied van de bereikbaarheid, doorverbinding met andere steden en de kans om meer mensen uit de auto te krijgen. Ook ziet men dat de volledige Randstadverbinding moet worden afgemaakt en dat er daardoor de bovenstaande kansen voor de regio Utrecht tot stand gebracht kunnen worden.

Provincie Noord-Brabant

Binnen de provincie Noord-Brabant wordt de spoorlijn meegenomen als onderdeel van het OV-netwerk BrabantStad. Binnen de structuurvisie wordt de spoorlijn ook al meegenomen, het spoor staat daar al uitgestippeld op de kaart. De provincie is bezig om de interne en externe bereikbaarheid van Brabant, en in het bijzonder BrabantStad, te verbeteren. De spoorlijn Breda – Utrecht zou daar een rol in kunnen spelen.

Provincie Zuid-Holland

In het streekplan van Zuid Holland Oost (2003) wordt gesproken over de mogelijkheid om van de spoorlijn Dordrecht – Gorinchem een lightrailverbinding te maken. Verder vermeldt het streekplan (2003:37): “De provincie wil de groeiende behoefte aan verplaatsingen vooral beantwoorden met openbaar vervoer en langzaam verkeer. Het uitbouwen van het regionale openbaar vervoer wordt daarom bevorderd.”

Provincie Utrecht

De provincie Utrecht wordt gezien als knooppunt in Nederland, zowel wat betreft weg als spoor. De provincie Utrecht (2004:49) geeft aan dat de problemen op de lijn Amsterdam – Utrecht opgelost gaan worden, net als dat er gekeken wordt naar de realisering van de Stichtse lijn naar Almere.

Ministerie van Verkeer & Waterstaat

Het Ministerie van Verkeer & Waterstaat geeft aan dat ze nog niet zo ver zijn, dat ze vinden dat de spoorlijn echt een toegevoegde waarde is voor het Nederlandse spoorwagennet. Zij geven aan dat ze verwachten dat de audit van de MKBA minder rooskleurig zal zijn dan de initiatiefnemers verwachten. Het Ministerie (2009b) ziet onder andere de planstudie van het Programma Hoogfrequent Spoor momenteel als één van de problemen die allereerst aangepakt moeten worden.

Tweede Kamer

In de Tweede Kamer zijn er natuurlijk allerlei verschillende partijen die hun zegje doen over de spoorlijn, zowel voor als tegen. De minister gaf in december 2008 in een brief naar de Kamer aan op basis van de uitkomsten van de audit, geen noodzaak te zien om verder onderzoek naar de spoorlijn te doen (Eurlings, 2008). Hierop reageerde de Kamer door meer onderzoek te eisen (Wiegman-van Meppelen Scheppink en Koopmans, 2008), dit geeft aan dat de Tweede Kamer vindt dat er beter gekeken moet worden naar de mogelijke voor- en nadelen van de spoorlijn. Binnen de Tweede Kamer zijn er natuurlijk wel verschillen tussen partijen van wat zij zien als mogelijke voor- en nadelen. Maar in de stemmingen is naar voren gekomen dat zij in ieder geval aanvullend onderzoek willen en antwoord op Kamervragen.

Private organisaties

BAM Rail en Goudappel Coffeng

Het Eigen Initiatief voor de spoorlijn van Breda naar Utrecht is ontwikkeld door BAM Rail en Goudappel Coffeng. In onder meer twee boekjes geven zij aan welke problemen opgelost zouden kunnen worden door de komst van de spoorlijn. Zo refereert BAM (2008) aan de bereikbaarheidsproblemen die spelen in de Randstad. De bereikbaarheid van de Randstad zou ernstiger zijn dan in de Vlaamse Ruit en het Ruhrgebied. Verder wordt de Landelijke Markt en Capaciteitsanalyse aangehaald, hierin staat dat het spoorwegnet reeds maximaal benut wordt en dat groei van het spoorvervoer tot problemen zal leiden.

Nederlandse Spoorwegen

De knelpunten die de Nederlandse Spoorwegen zien, vallen in het Programma Hoogfrequent Spoor. Dat programma gaat over hoogfrequent spoorvervoer op de drukste trajecten, samenhangende regionale OV-systemen, kwalitatief goede reistijden naar de landsdelen en een toekomstvaste routestrategie voor het goederenvervoer (Ministerie van Verkeer & Waterstaat, 2009). NS houdt zich daar aan vast en gaat zich bezighouden om die knelpunten te bestrijden. In hun programma van problemen komt de spoorlijn Breda – Utrecht nog niet voor.

ProRail

Wat ProRail als problemen ziet, is beschreven in het Programma Hoogfrequent Spoor. In dit programma staan de knelpunten in het spoor die worden aangepakt. ProRail hecht veel waarde aan dit programma, hier houden zij zich aan vast. Verder wordt aangegeven dat zij werken in opdracht van het Ministerie van Verkeer & Waterstaat, zij hebben de audit naar de kosten van de aanleg van de spoorlijn uitgevoerd (ProRail, 2008). ProRail is een belangrijke adviseur voor het Ministerie van Verkeer & Waterstaat. In die hoedanigheid heeft ProRail deelgenomen aan diverse sessies en laten ze ook van zich horen. Maar ze hebben geen officieel standpunt ingenomen over de spoorlijn Breda – Utrecht.

5.3 Oplossingen

Voor de verschillende problemen die in de vorige paragraaf weergegeven zijn, zijn er ook meerdere oplossingen te bedenken. In deze paragraaf wordt per actor die geïnterviewd is of waar uitspraken van bekend zijn, kenbaar gemaakt welke oplossing gezien wordt als de oplossing van het probleem uit de voorgaande paragraaf. Het gaat hierbij vooral om de vraag of de partijen de spoorlijn Breda – Utrecht als oplossing zien.

De gemeentes Breda, Utrecht, Oosterhout, Gorinchem en Dordrecht hebben zich uitgesproken voor de spoorlijn tussen Breda en Utrecht. Zij zien de spoorlijn als oplossing voor de diverse problemen die spelen in de verschillende gemeenten. Deze gemeenten hebben zich dan ook verenigd in een samenwerkingsverband dat zich profileert als ambassadeur van de spoorlijn. Deze gemeenten hebben zich openlijk uitgesproken voor de spoorlijn. De gemeente Almere nijgt ook naar aansluiting bij dit gezelschap. In het boekje van BAM en Goudappel Coffeng (2008:5) wordt gesproken over het doortrekken van de lijn naar Almere, zodat ook die stad beter ontsloten wordt.

Voor de gemeente Vianen ligt dat wat genuanceerder. De gemeente Vianen heeft zich nog niet echt expliciet uitgesproken voor de spoorlijn. De mogelijkheden die een dergelijke spoorlijn biedt worden wel degelijk gezien, maar de gemeente Vianen ziet ook de neveneffecten die een spoorlijn kan hebben. Vianen ziet de groeipotentie van de stad met de komst van de spoorlijn, maar daar tegenover staat dat groei, in de vorm van meer woningbouw, wel leidt tot minder groen in de gemeente. De afweging tussen een stedelijk karakter en een landelijke karakter van Vianen is nog niet door Vianen gemaakt. Het speelt voor de gemeente Vianen ook mee dat er nog geen definitief 'ja' voor de spoorlijn is. Als dat wel het geval is zou daar, volgens de gemeente Vianen, actiever op worden ingehaakt.

Voor de Bestuursregio Utrecht geldt de spoorlijn vooral als een oplossing voor de bereikbaarheid van de regio Utrecht. Zij zien het Rondje Randstad als oplossing voor de verkeersproblematiek rond steden als Utrecht, Nieuwegein en Houten.

Bij de provincie Noord-Brabant geldt nog niet dat er unaniem voor de spoorlijn gekozen wordt als oplossing van de bereikbaarheid van de provincie. Op de conferentie van de spoorlijn, 15 juni jongstleden, stelde gedeputeerde Van Nieuwenhuizen dat er binnen de provincie veel draagvlak is voor de spoorlijn. Echter, een aantal weken voor die datum verzocht de commissie Economie, Mobiliteit en Grotestedenbeleid haar nog om deel te nemen aan de conferentie over de spoorlijn. Dit geeft aan dat de provincie Noord-Brabant nog niet helemaal achter de spoorlijn staat. De grote vrees van de provincie is dat de spoorlijn kan zorgen voor vertraging op de verbreding van de weg A27. Dit willen zij absoluut niet laten gebeuren en willen dan ook dat er gegarandeerd wordt dat dit niet het geval is. Van Nieuwenhuizen gaf verder aan: "Er is meer te doen in Brabant dan alleen de spoorlijn. Al staat de lijn natuurlijk wel op onze lijstjes" (BN De Stem, 16 juni 2009).

Het Ministerie van Verkeer & Waterstaat is nog niet zo ver dat ze de spoorlijn als oplossing zien. Ze erkennen dat er een redelijke vervoersspanning op de lijn Breda – Utrecht zit, maar het blijft een hoop (belasting)geld. Dat blijkt ook uit de antwoorden van minister Eurlings (2008) op de audits van het KiM en Rijkswaterstaat en ProRail. Hieruit blijkt dat hij geen verdere noodzaak ziet om de spoorlijn verder te onderzoeken. Later heeft hij wel verder onderzoek laten verrichten, op verzoek van de Tweede Kamer.

De partijen BAM Rail en Goudappel Coffeng zien de spoorlijn, uiteraard, als oplossing voor de door hun geschetste problemen. Dit proberen zij op de andere partijen over te brengen door onder meer de twee boekjes te presenteren, om zo de overige actoren enthousiast te maken zodat zij het idee overnemen. Voor BAM is het van belang dat de lokale actoren er achter staan en het plan uitdragen naar anderen, want op die manier wordt het idee gepresenteerd als een breed gedragen idee vanuit de regio en niet alleen als project van BAM.

De Nederlandse Spoorwegen is vooral bezig met het Programma Hoogfrequent Spoor. In dat programma komt de spoorlijn Breda – Utrecht (nog) niet voor. Er staan prioriteiten in wat betreft uitbreiding van het spoor. De NS houdt heel erg vast aan dat programma, daar willen ze in 2020 een heel nieuwe dienstregeling mee realiseren. Voor dat programma is € 4,5 miljard ter beschikking gesteld door de minister (Ministerie van Verkeer & Waterstaat, 2009b). De NS is daar nu mee bezig en de spoorlijn Breda – Utrecht valt daar niet onder en is dus niet één van hun prioriteiten.

ProRail legt spoor aan in opdracht van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en vormen zelf geen mening wanneer het gaat om de spoorlijn Breda – Utrecht en de mogelijke oplossingen die het zou kunnen bieden voor het spoornetwerk in Nederland. Daarbij moet wel worden aangetekend dat ProRail wel van zich laat horen bij de verschillende sessies, maar er is geen officieel standpunt. Daarvoor wordt er naar het Ministerie gekeken. ProRail is tevens betrokken bij het uitrekenen van de kosten van de aanleg, zij werken daarbij in opdracht van het Ministerie.

5.4 Overzicht

Nu de verschillende partijen en de daarbij behorende problemen en oplossingen in kaart zijn gebracht, wordt er een overzicht gegeven van de belangrijkste actoren in deze casus. De verschillende opvattingen en visies worden met elkaar vergeleken om zo een beeld te vormen van hoe de verhoudingen in het speelveld liggen.

In de casus van de spoorlijn Breda – Utrecht valt uiteraard op dat de combinatie van BAM Rail en Goudappel Coffeng zich profileren als bedenkers en ambassadeurs van het idee. Zij trachten de overige partijen enthousiast te krijgen voor de plannen. Door middel van verschillende boekjes en presentaties worden organisaties zo goed mogelijk geïnformeerd over de status van de plannen. Dit heeft geresulteerd in een samenwerkingsverband van vijf, en mogelijk zelfs zes, steden die zich als voorstander van de spoorlijn hebben uitgesproken (Gemeente Breda, 2008). Almere wil zich daar misschien bij aansluiten, zo was wethouder Duivesteijn ook aanwezig op het symposium wat door de vijf andere gemeenten georganiseerd was.

Naast de gemeenten in dit samenwerkingsverband zijn er nog andere actoren die in min of meerdere mate enthousiast zijn over de spoorlijn. Zo liet de Bestuursregio Utrecht op de conferentie weten dat het samenvoegen van de spoorlijn en de weg synergie betekent, wat ten goede kan komen aan de bereikbaarheid van de regio. Ook de provincie Noord-Brabant heeft gezegd dat ze het belang onderstrepen dat er bestuurlijk snel gehandeld moet worden om aansluiting te houden bij de voorbereidingen voor de verbreding van de A27 (Commissie Economie, Mobiliteit en Grotestedenbeleid, 2009).

Interessant is het om te kijken naar de positie van een gemeente als Vianen. Deze gemeente maakt geen deel uit van het samenwerkingsverband. Voor de gemeente begon het proces rond de spoorlijn al niet optimaal. Vianen kreeg via via te horen dat er ideeën waren voor een spoorlijn, met mogelijk een station voor hen. Vianen was wel bezig met de verbreding van de A27, met mogelijk zelfs

ondertunneling van de Lek, maar was nog niet betrokken bij het spoor. In het kader van de A27 kreeg Vianen te horen dat er plannen waren voor een spoorlijn. Doordat niet alle lokale partijen vanaf het begin betrokken werden door de initiatiefnemers, heerst er in Vianen een gemengd gevoel. Daarmee hangt samen dat Vianen een gemeente is met een landelijk karakter, de afweging is tussen dat landelijke karakter en een meer stedelijk karakter is nog niet gemaakt. Om die reden heeft de gemeente Vianen zich (nog) niet expliciet uitgesproken als voorstander van de spoorlijn.

Ook de Nederlandse Spoorwegen staat momenteel niet te springen als het gaat om de komst van een spoorlijn tussen Breda en Utrecht. Zij houden zich momenteel vooral bezig met het Programma Hoogfrequent Spoor, daarin staan alle prioriteiten voor het spoor tot 2020. De uitvoering van dat programma is de hoofdzakelijke zorg van de NS. De spoorlijn Breda – Utrecht staat (nog) niet in dat programma en om die reden wil NS niet te veel ingaan op de plannen. Zij zijn van mening dat het eerst in het PHS moet komen, voordat NS er daadwerkelijk mee te maken krijgt.

Vanuit de Tweede Kamer zijn er verschillende reacties gegeven tijdens het congres van 15 juni. Zo sprak de heer Roemer (SP) over de voordelen die de realisatie van de spoorlijn met zich meebrengt als het gelijktijdig aangelegd wordt met de verbreding van de A27. Ook mevrouw Van Gent (GroenLinks) ziet mogelijkheden voor de spoorlijn als oplossing: "Het ideaalbeeld is dat straks de trein langs de auto zoekt. ... Openbaar vervoer is de oplossing van overmorgen." Diederik Samsom (PvdA) wil veel nieuwe spoorlijnen en volgens hem moet er nu duidelijk gemaakt worden wat we mislopen als we het niet doen. Een andere duidelijke voorstander van de spoorlijn is ChristenUnie-kamerlid Ernst Cramer. Hij ziet de spoorlijn als economische impuls voor het gebied er om heen en als belangrijke bijdrage aan de mobiliteit langs de rand van het Groene Hart (Cramer, 2009). Toch zijn er ook andere geluiden te horen in de Tweede Kamer, zo stelt de heer Van Mastwijk dat er nog onduidelijkheid is over wat de spoorlijn nu werkelijk bijdraagt en hoeveel mensen er in de trein gaan. Ook de VVD ziet niet direct de spoorlijn als oplossing, de heer Aptroot gaf aan dat de verbreding van de A27 vooral geen vertraging mag oplopen. Hij benadrukt ook dat er gewerkt moet worden aan een model waarin niet alles door de overheid gedaan moet worden.

Aan minister Eurlings heeft men wel duidelijk gemaakt dat er weldegelijk serieus onderzoek gedaan moet worden naar de mogelijkheden die de spoorlijn zou kunnen bieden. Dit heeft gestalte gekregen in de vorm van de audit door het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, met daarbij een onderzoek naar de mogelijke besparingen bij gelijktijdige aanleg van de spoorlijn en de weg.

Het Ministerie van Verkeer & Waterstaat zit in twijfel. Het Programma Hoogfrequent Spoor is vastgesteld, gefinancierd en gaat uitgevoerd worden, tevens is het bekend dat de A27 verbreed gaat worden. Nu komt ineens het initiatief van BAM en Goudappel daar doorheen, waardoor men vreest voor vertraging en niet goed weet wat men er mee aan moet. Voorlopig worden antwoorden op Kamervragen vooruitgeschoven en worden diverse onderzoeken afgewacht. Er is nog geen mening van het Ministerie naar buiten gekomen. Er is wel een brief geschreven vanuit het Ministerie naar de gedeputeerde van Noord-Brabant waarin wordt aangegeven dat de komst van het spoor in ieder geval

niet onmogelijk wordt gemaakt (Dronkers, 2009). Het Ministerie ziet ook wel in dat er veel draagvlak vanuit de regio is en daardoor min of meer 'gedwongen' zijn er serieus naar te kijken en te onderzoeken. Vanuit het Ministerie werd aangegeven dat er vanaf het begin twijfels waren over de spoorlijn. Vooral omdat vanuit het verleden was gebleken dat er een kleine vervoerswaarde op de lijn zat. Maar het Ministerie gaf aan dat al snel uit de publicatie van BAM en Goudappel Coffeng en de audit op de vervoerswaarde van het KiM bleek dat de oude studie te beperkt was en dat er toch wel een redelijke vervoersspanning op de lijn zit.

Wat er in dit overzicht van het speelveld naar voren komt, is dat er een onderverdeling te maken valt in drie categorieën. Deze categorieën zijn 'actief betrokken', 'passieve steun' en 'nog geen mening'. In de eerste categorie vallen de vijf gemeenten die zich voor de spoorlijn hebben uitgesproken en daar ook actief bij betrokken zijn. Het gaat hier dus om Breda, Oosterhout, Gorinchem, Dordrecht en Utrecht.

Onder de tweede categorie vallen actoren als Vianen, Bestuursregio Utrecht, provincie Noord-Brabant, provincie Zuid-Holland, provincie Utrecht. Deze partijen zien de komst van een spoorlijn an sich wel zitten, maar ze zijn niet actief betrokken bij de lobby voor de komst van de spoorlijn. Hier speelt veelal de zorg dat de A27 wegverbreding vertraging kan oplopen. Iets wat door BAM en Goudappel Coffeng (2009:7) overigens bestreden wordt, zij hebben advies ingewonnen bij externe partijen en zij concluderen dat er geen vertraging hoeft op te treden bij de A27.

Partijen die zich niet hebben uitgesproken over de komst van de spoorlijn zijn het Ministerie van Verkeer & Waterstaat, NS en ProRail. Voor NS heeft dat te maken het feit dat het niet in het Programma Hoogfrequent Spoor staat. De NS geeft aan dat het nu afwachten is wat het Ministerie gaat doen met het idee voor de spoorlijn. Ook ProRail heeft als railinfrabeheerder aangegeven dat het wachten is tot er een opdracht komt van het Ministerie, maar ze blijven wel betrokken bij het proces.

Nu alle partijen, problemen en oplossingen naar voren zijn gebracht, kan er gekeken worden of er een policy window tot stand kan worden gebracht. In het voorgaande is naar voren gekomen dat er in deze casus veel verschillende actoren zijn die verschillende opvattingen en visies hebben. Deze complexiteit wordt verder geanalyseerd in het hier op volgende hoofdstuk. De non-lineaire dynamiek, zelforganisatie en co-evolutie van deze casus worden onderzocht en hiermee wordt de complexiteit inzichtelijk gemaakt, verder wordt er gekeken of er een policy window tot stand kan worden gebracht of wat er moet gebeuren om dat wel te laten gebeuren.



6. Procesverloop

Uit het voorgaande hoofdstuk is een overzicht van de verschillende partijen, problemen en oplossingen naar voren gekomen. In dit hoofdstuk wordt daar op verder ingegaan, het procesverloop rond de spoorlijn wordt hier beschreven. Dat procesverloop wordt getoetst aan de theorie uit paragraaf 2.2, te weten de begrippen non-lineaire dynamiek, zelforganisatie en co-evolutie. Facetten die in de beschrijving van het proces naar voren zijn gekomen, worden geanalyseerd door middel van de eerdergenoemde begrippen. In de eerste paragraaf wordt het begin van het proces aangegeven, gevolgd door paragraaf 2 met het eerste boekje van BAM. Het enthousiasme wat daar op volgde komt aan bod in paragraaf 3, wat uitmondde in een samenwerkingsverband (paragraaf 4). In paragraaf 5 worden de audits nader bekeken en vervolgens de stap die gezet wordt naar de provincies (paragraaf 6). Dit hoofdstuk wordt afgesloten met de bespreking van de conferentie in paragraaf 7.

6.1 Het begin

In de startnotitie van de MER A27 Lunetten – Hooipolder (2007:25) staat de spoorlijn genoemd als niet nader te onderzoeken alternatief voor de wegverbreding. Gerefereerd wordt aan de Verkennende studie corridor Breda – Utrecht (BRUT) uit 1999, waaruit bleek dat er slechts 1000 reizigers te verwachten zijn op het traject tussen Breda en Utrecht. BAM en Goudappel Coffeng besluiten op eigen initiatief om de gegevens van de oude studie naar de spoorlijn Breda – Utrecht (BRUT-studie; Rijkswaterstaat, 1999) opnieuw tegen het licht te houden. Daarvoor worden enkele inhoudelijke ateliers georganiseerd met betrokken gemeenten, provincies en belangenorganisaties. Deze sessies hebben tot doel om tot een visienota te komen voor de spoorlijn Breda – Utrecht. Voor de presentatie van de visienota wordt ook een uitnodiging gestuurd aan de vaste Kamercommissie van Verkeer & Waterstaat van de Tweede Kamer. Middels de Wet Openbaarheid van Bestuur, de burger mag weten wat de overheid doet, komt het idee om een spoorlijn tussen Breda en Utrecht aan te leggen onder de aandacht van de media, die dat meteen breed uitmeten. Zo verschenen er diverse berichten in kranten, op internet en op tv. Ook worden er Kamervragen gesteld aan minister Eurlings, onder andere over de geringe meerkosten en de mogelijkheid om de spoorlijn mee te nemen als alternatief in de MER voor de A27 (Cramer, 2008a).

Een uitnodiging

Het bovenstaande laat zien dat een relatief kleine gebeurtenis kan leiden tot een grote reactie. In dit geval wordt er een uitnodiging gestuurd aan de commissie van Verkeer & Waterstaat om bij de presentatie van de visienota aanwezig te zijn. BAM had niet verwacht dat het versturen van een uitnodiging tot gevolg zou hebben dat er veel media-aandacht zou komen. Met die publiciteit werd het Eigen Initiatief voor een spoorlijn gelijk in de landelijke belangstelling geplaatst en kwam het proces in een stroomversnelling wat publiciteit en politieke aandacht betreft. Het versturen van de uitnodiging aan de commissie van Verkeer & Waterstaat kan gezien worden als een change event. Een change event is een gebeurtenis die er voor zorgt dat er effecten en reacties optreden rond het proces (Van Gils, Gerrits en Teisman, 2009). Door het versturen van de uitnodiging werden meerdere systemen met elkaar in contact gebracht. Er was al contact tussen de verschillende systemen van BAM, Goudappel Coffeng, diverse gemeenten, provincies en dergelijke. Er kwamen nu nog de systemen van de media, Tweede Kamer en het Ministerie bij. Door deze systemen ook te betrekken, ontstaat er nog meer uitwisseling van kennis en ervaringen tussen verschillende systemen van verschillende niveaus. Dit change event laat zien dat de institutionele context (Van Gils, Gerrits en Teisman, 2009) van het proces veranderd, de context van dit proces is door de media en de aandacht uit de Tweede Kamer gegroeid van regionaal naar nationaal niveau. Dit is een logische stap aangezien de aanleg van een spoorlijn tussen Breda en Utrecht duidelijk een nationale aangelegenheid is, alleen was het niet voorzien dat door het versturen van een uitnodiging de aandacht voor het proces dan al zo enorm zou stijgen. Een dergelijke onvoorziene wending in het proces kan aangemerkt worden als non-lineaire dynamiek binnen het proces. Dit maakt processen ook complex, aangezien je van te voren niet altijd kan weten wat de gevolgen van een bepaalde actie of handeling zijn.

6.2 Het eerste boekje

In maart 2008 presenteerden BAM en Goudappel Coffeng voor het eerst hun ideeën voor een spoorlijn tussen Breda en Utrecht. Dit gebeurde door middel van een Eigen Initiatief, dat wil zeggen dat er geen opdrachtgever was die vroeg om een studie naar de haalbaarheid van de spoorlijn. De initiatiefnemers dachten dat er voldoende reden was om de haalbaarheid van een spoorlijn nader te onderzoeken, zo speelt het bereikbaarheidsprobleem van de Randstad een rol, net als de bestaande knelpunten op het spoorwegnet en de mogelijke besparing in investeringskosten als het spoor tegelijk wordt aangelegd met de verbreding van de A27 (BAM & Goudappel Coffeng, 2008). Zij presenteerden hun ideeën in het boekje: 'Breda – Utrecht: De vergeten corridor. Op weg naar een bredere visie'.

Het besluit van BAM en Goudappel Coffeng om dit oude idee nieuw leven in te blazen werd door hen zelf genomen. Er was geen opdrachtgever, er was ook geen uitvraag vanuit ProRail. Deze twee marktpartijen besloten om zelf een studie uit te voeren naar de haalbaarheid van de spoorlijn. Dit kan gezien worden als een vorm van zelforganisatie. BAM kwam namelijk op het idee om de verbreding van de A27 aan te grijpen om er mogelijk een spoorlijn bij aan te leggen. Als aannemer zagen zij in dat ze wel vertrouwd waren met bouwprocessen en daarbij behorende kosten, maar niet met vervoerwaardes. Daarom zochten zij een verkeer- en vervoersbureau die dat wel kon uitzoeken. Zo kwamen ze bij Goudappel Coffeng uit, die de vervoerwaarde van de nieuwe spoorlijn uitrekenden. Deze twee partijen voegen zich samen en op die manier ontstaat er een nieuwe structuur van twee marktpartijen die trachten de publieke partijen enthousiast te maken. Deze vorm van zelforganisatie kan gezien worden als dissipatieve zelforganisatie met een programmabenedering (Buijs, Van der Bol, Teisman en Byrne, 2009). Want de initiatiefnemers zijn in staat gebleken om synergie te creëren tussen hen en de omgeving, waarbij de omgeving bestaat uit gemeenten, provincies, het Rijk, kamerleden en dergelijke. Door dit proces is de spoorlijn Breda – Utrecht op allerlei verschillende agenda's terecht gekomen, dat varieert van de agenda van de gemeente Oosterhout tot aan Kamervragen aan minister Eurlings van Verkeer & Waterstaat. Een respondent verwoordde het als volgt:

“Zonder dit initiatief van BAM en Goudappel Coffeng was dit gewoon nooit gebeurd, echt nooit.”

Bredere scope

De initiatiefnemers hebben breder gekeken dan alleen naar de hoeveelheid mensen die van de auto op de trein over gaan wanneer de spoorlijn er komt, iets waar in de BRUT-studie alleen naar gekeken werd. Door deze scopeverbreding zijn zij in staat gebleken om de gedachte dat er te weinig vervoerwaarde op de lijn zit, te doorbreken en brede interesse uit de bestuurlijke wereld te creëren. Dit was ook het doel van de initiatiefnemers, verschillende partijen te 'triggeren' om hier over na te denken en te kijken naar de mogelijkheden die een dergelijke spoorlijn voor hen zou kunnen bieden.

6.3 Enthousiasme

Naar aanleiding van de ideeën die BAM en Goudappel Coffeng gepresenteerd hebben in maart 2008 zijn een aantal partijen erg enthousiast geworden. Twee mensen die het bijzonder zien zitten zijn de

wethouder van Breda, Wilbert Willems en de wethouder van Utrecht, Timon de Weger. Wilbert Willems is wethouder van Cultuur, Verkeer en Milieu en heeft jarenlange ervaring in Den Haag als GroenLinks Tweede Kamerlid. Timon de Weger was wethouder Verkeer in Utrecht, totdat hij zijn functie neerlegde vanwege een ander dossier. Deze twee mannen waren allebei enthousiast over de plannen die BAM en Goudappel presenteerden. In de periode na de eerste presentatie kwamen beide heren elkaar tegen en ze hebben volgens een respondent tegen elkaar gezegd dat het leuk zou zijn om het initiatief van BAM en Goudappel te ondersteunen. Deze twee wethouders vormden daarmee samen het fundament om een samenwerkingsverband op te zetten.

Hier valt uit af te lezen dat een toevallige ontmoeting tussen twee mensen de basis kan vormen voor een verdere samenwerking die een grote rol speelt in het verdere verloop van het proces, later meer over het samenwerkingsverband. Deze ontmoeting kan gezien worden als een change event, vanwege het feit dat een kleine gebeurtenis aanzienlijke invloed heeft gehad op het verdere verloop van het proces. Deze ontmoeting vormde namelijk het begin van het samenwerkingsverband om de ideeën van BAM en Goudappel Coffeng te ondersteunen en steun voor de spoorlijn uit te dragen. Ook hier wordt dus non-lineaire dynamiek waargenomen, wat wil zeggen dat een kleine gebeurtenis grote gevolgen kan hebben, die niet altijd te voorzien zijn (Van Gils, Gerrits en Teisman, 2009). Het gaat hier namelijk om een toevallige ontmoeting, waar besproken werd dat de beide gemeenten hun krachten zouden gaan bundelen om op die manier het initiatief van BAM en Goudappel Coffeng te ondersteunen. Deze ontmoeting heeft er toe geleid dat er een stap werd gezet richting een samenwerkingsverband tussen verschillende steden. Over dit samenwerkingsverband wordt meer verteld in paragraaf 6.4.

6.4 Een samenwerkingsverband

Nadat de initiatiefnemers het idee gelanceerd hadden, is er veel aandacht geweest vanuit de media en de publieke actoren. Dit resulteerde in een samenwerkingsverband tussen een aantal betrokken gemeenten. In dit samenwerkingsverband zitten Breda, Oosterhout, Gorinchem, Dordrecht en Utrecht (Gemeente Breda, 31 maart 2008). Deze gemeenten hebben zich uitgesproken als voorstander van de spoorlijn en willen zich hier intensief voor inzetten. Een mogelijkheid is dat ook de gemeente Almere zich hier bij aansluit, de treinen zouden immers van Utrecht nog verder door kunnen rijden naar Almere. Zoals in het vorige hoofdstuk is te lezen zijn wethouder Willems van Breda en (inmiddels ex)wethouder De Weger (Utrecht) elkaar tegengekomen en hebben zij tegen elkaar gezegd: "Wij gaan er voor." Vervolgens hebben zich daar Gorinchem, Dordrecht en Oosterhout bij aangesloten.

Deze koppeling tussen verschillende gemeenten kan ook gezien worden als een vorm van zelforganisatie. Het gaat hier om dissipatieve zelforganisatie om een alliantie te creëren die tegemoet kan komen aan de verschillende ambities die er heersen (Buijs, Van der Bol, Teisman en Byrne, 2009). Op deze manier wordt getracht vele actoren betrokken te laten zijn en ook actief te laten zijn. Met deze stap wordt een poging gedaan om het initiatief van de initiatiefnemers over te nemen en aan te laten slaan bij een aantal publieke actoren. Vanuit dit samenwerkingsverband komen geluiden dat de samenwerking niet gezien moet worden als een exclusieve club, een respondent vertelt:

“Wat wij eigenlijk niet proberen is een soort overlegstructuur met vijf of zes gemeenten te hebben, waar gedeald wordt of de spoorlijn er komt of niet. [...] Wat we ook niet proberen is om een heel eigen overlegstructuur met die steden, met andere provincies, het moet voornamelijk een lobbystructuur zijn.”

De samenwerkende gemeenten zetten zich in voor de spoorlijn om het idee breder gedragen te laten worden onder meer actoren. Zo werd er over een ‘olievlekwerking’ gesproken, het enthousiasme voor de plannen voor de spoorlijn wordt zo verspreid. Dat gebeurt via bestuurlijke contacten, maar ook via partijpolitieke contacten. Verscheidene respondenten hebben aangegeven dat het van belang is dat iedereen over dezelfde informatie beschikt. Dat is belangrijk omdat er anders rare situaties kunnen ontstaan van mensen die niet van bepaalde zaken op de hoogte zijn. Dit kan van invloed zijn op het verloop van het proces om de spoorlijn Breda – Utrecht hoog op de agenda te krijgen. Zo informeren de verschillende steden in het samenwerkingsverband hun ‘eigen’ regio. Het wordt ook al geagendeerd op het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT).

De drang van de verschillende gemeenten om zich te verenigen kan verklaard worden met behulp van de theorie over co-evolutie. Die stelt dat systemen die met elkaar interacteren, elkaar beïnvloeden en dat er daardoor geleerd wordt tussen de verschillende systemen. De gemeenten Breda, Oosterhout, Gorinchem, Dordrecht en Utrecht hebben zich aldus verenigd in een samenwerkingsverband. Dit doen zij om samen sterk te staan en om te proberen zo veel mogelijk mensen enthousiast te maken. Een respondent vertelt:

“Wij proberen in ieder geval, dat hebben we in wezen zo afgesproken, dat ieder zijn regio blijft informeren. Zo proberen we op een zo goed mogelijke wijze de regio ook mee te nemen.”

Hieruit blijkt dat er door het samenvoegen van de verschillende systemen van de gemeenten, getracht wordt om op die manier draagvlak uit te stralen en daardoor zo veel mogelijk andere partijen mee te nemen. Doordat de gemeenten samenwerken, leren zij van elkaar en maken ze gebruik van elkaars positie in de regio. Omdat de partijen in het samenwerkingsverband over heel het gebied waar de spoorlijn kan komen verspreid zitten, kunnen ze daar goed gebruik van maken. In die zin is er hier sprake van co-evolutie. De gemeenten maken gebruik van elkaars positie binnen het gebied en zodoende trachten ze meer steun te vergaren om op die manier weer hun positie te versterken. Zo heeft bijvoorbeeld de gemeente Gorinchem profijt van de inspanningen van de gemeente Breda om steun te verwerven voor de spoorlijn en vice versa. Want als Breda veel steun op de been krijgt, zorgt dat voor een positieve uitstraling van het gehele samenwerkingsverband van gemeenten.

6.5 Audits

Naar aanleiding van de presentatie van de onderzoeksresultaten van de studie van BAM en Goudappel Coffeng worden er Kamervragen (Cramer, 2008b) gesteld over de mogelijkheden voor nieuw onderzoek over de vervoerscijfers en een mogelijke combinatie van het spoor met de snelweg. Als antwoord op die Kamervragen geeft minister Eurlings aan een audit uit te laten voeren naar de vervoersgegevens en de kosten voor de aanleg. In reactie op de aankondiging om een audit uit te

laten voeren, voegt de Kamer daar aan toe dat er ook onderzocht moet worden wat de besparingen kunnen zijn als de spoorlijn tegelijk met de weg wordt aangelegd (Wiegman-van Meppelen Scheppink en Koopmans, 2008). Deze studies worden uitgevoerd door het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) en ook door Rijkswaterstaat en ProRail. De uitkomsten van het onderzoek van het KiM zijn dat de vervoerswaarde voor de spoorlijn toch lager uitvalt dan de initiatiefnemers hadden berekend. Volgens het KiM (2008:29) ligt de vervoerwaarde 20 tot 40% lager dan de berekeningen van Goudappel Coffeng. Daarnaast concluderen ProRail en Rijkswaterstaat samen dat de toegepaste kengetallen en berekeningen van BAM plausibel zijn. Rijkswaterstaat en ProRail stellen de kosten voor een op zichzelf staande spoorlijn op € 3,9 miljard (inclusief BTW). Deze vorm van kennisdeling en interactie met elkaar kan gezien worden als co-evolutie. Bij co-evolutie wordt er door interactie tussen verschillende systemen kennis uitgewisseld, leren systemen van elkaar en passen ze zich aan (Teisman, Gerrits en Van Buuren, 2009). In dit geval worden de systemen van het KiM, Rijkswaterstaat, ProRail samengevoegd met de systemen van BAM en Goudappel Coffeng. Het gevolg is dat de verschillende systemen met elkaar in contact komen en van elkaar kunnen leren. De diverse partijen behoren allemaal tot een ander systeem, maar dat wil niet zeggen dat ze niet met elkaar kunnen interacteren. Door deze partijen bij elkaar te brengen ontstaat er een discussie over bijvoorbeeld de synergievoordelen of de vervoerswaarde. Deze discussie zorgt er voor dat er nog meer relaties tussen de partijen ontstaan waarbij ze veel kennis met elkaar uitwisselen hoe er tot bepaalde berekeningen is gekomen. Door die interactie ontwikkelen de verschillende systemen zich. Want BAM levert immers hun eigen berekeningen aan Rijkswaterstaat en ProRail, zodat zij kunnen bekijken of die berekeningen plausibel zijn. Door deze kennisuitwisseling en de feedback van Rijkswaterstaat en ProRail, kan BAM immers weer aan de slag om hun eigen berekeningen eventueel nog aan te passen. Hier is de rol van ProRail ook duidelijk naar voren gekomen, zij werken in opdracht van het Ministerie van Verkeer & Waterstaat. Verder houden zij zich op de achtergrond waar het gaat over de spoorlijn Breda – Utrecht, ze zijn wel bij diverse presentaties aanwezig en laten van zich horen, maar laten nog geen standpunt blijken.

Als reactie op de audits van het KiM alsmede Rijkswaterstaat en ProRail hebben BAM en Goudappel (2009) Coffeng op 27 maart 2009 het tweede boekje gepresenteerd: 'Breda – Utrecht, de vergeten corridor. Een jaar verder; B-zeggen.' Met dat boekje willen zij laten zien hoe zij aan hun berekeningen van de vervoerwaarde en investeringen zijn gekomen en waarom zij denken dat het nog steeds haalbaar is. Verder is er een maatschappelijke kosten-batenanalyse uitgevoerd en wordt de businesscase gepresenteerd. Uit de presentatie van dit boekje blijkt dat de initiatiefnemers met de uitslagen van de audits aan de slag zijn gegaan en het één en ander verder uitgewerkt hebben. Dit geeft aan dat er co-evolutie plaatsvindt, door de presentatie wordt er weer kennis uitgewisseld tussen de verschillende systemen, uiteenlopend van gemeenten tot het Ministerie en NS en ProRail. Dit heeft tot gevolg dat andere actoren meer kennis van het initiatief krijgen en dat weer mee kunnen nemen in hun eigen ontwikkeling en strategie over de spoorlijn. Dit laat zien dat kennisdeling er voor zorgt dat nieuwe ontwikkelingen meegenomen worden naar andere systemen toe, die daar weer mee aan de slag gaan. Zo betogen BAM en Goudappel Coffeng (2009:30) dat er geen vertraging hoeft op te

treden bij de A27, als de spoorlijn wordt meegenomen in de tracé/MER-procedure. Deze informatie wordt dan weer meegenomen door diverse regionale actoren om hun betoog steun bij te zetten voor de komst van de spoorlijn. Want uit de interviews blijkt dat alle partijen het er over eens zijn dat de A27-wegverbreding geen vertraging op mag lopen.

6.6 Stap naar de provincies

Het MIRT is een programma met als doel om meer samenhang te creëren in investeringen in grote ruimtelijke projecten, infrastructuur en (openbaar) vervoer (Verkeer & Waterstaat, 2009a). In het MIRT-overleg van afgelopen voorjaar hebben de regio's Utrecht, Zuidvleugel (Zuid-Holland) en Noord-Brabant gemeld dat ze op de hoogte zijn gesteld van de laatste stand van zaken en dat de resultaten van de toetsen worden afgewacht die het Ministerie van Verkeer en Waterstaat laat uitvoeren. Een aantal respondenten geven aan dat het (nog) niet actief op de agenda van het MIRT staat. De spoorlijn Breda – Utrecht staat nu als hamerstuk op de MIRT-agenda. Dit houdt in dat de regio's kennis nemen van de stand van het onderzoek tot nu toe. Het wordt (nog) niet actief behandeld, er worden geen beslissingen genomen. Op het MIRT van afgelopen voorjaar werden de volgende afspraken gemaakt door de verschillende regio's met de ministers van V&W en VROM (Ministerie van Verkeer & Waterstaat, 2009c).

Regio	Afspraken
Utrecht	<p>Constatering dat de regionale partijen die opteren voor een spoorlijn Utrecht – Breda stellen dat een planstudie naar deze spoorlijn de verbreding van de A27 niet mag vertragen.</p> <p>Partijen hebben kennis genomen van de recente stand van zaken. De resultaten van de toetsen van het Ministerie van VenW worden afgewacht (2009c:6).</p>
Zuidvleugel (Zuid-Holland)	<p>De Kamer zal pas een brede afweging maken over de spoorlijn zodra de schriftelijke reactie van de minister is ontvangen.</p> <p>De provincie wacht momenteel de schriftelijke reactie van de minister af. Tevens wacht de provincie af hoe de Kamer zal reageren op deze reactie en in het verlengde daarvan de motie spoor Breda – Utrecht waarover nog gestemd moet worden. Het Ministerie VenW gaat op een aantal punten een toets laten uitvoeren. Zo bestaat twijfel of het klopt dat er geen vertraging van de A27 optreedt. Ook de MKBA zal door het Ministerie nader worden bekeken (2009c:17).</p>
Noord-Brabant	<p>Kennis is genomen van meest recente stand van zaken; VenW laat een toets uitvoeren op de kosten-batenberekeningen van de private partijen (BAM Rail en Goudappel Coffeng) en zal reageren op de vragen en de motie van de Tweede Kamer (2009c:21).</p>

Door alle drie de reacties is een rode draad te herkennen. De algemene reactie vanuit de regio's is dat er afgewacht wordt wat het Ministerie van Verkeer & Waterstaat vindt van de spoorlijn Breda – Utrecht. Dit geeft aan dat de provincies bij het voorjaarsoverleg van het MIRT er nog niet uit zijn wat

ze van het idee vinden. In tegenstelling tot de lokale overheden, zijn de provincies er blijkbaar nog niet uit hoe ze met dit idee om moeten gaan. Ze nemen geen standpunt in, maar verwijzen juist naar de rijksoverheid, het Ministerie van Verkeer & Waterstaat. Het innemen van een standpunt wordt door de provincies vooruit geschoven, ze nemen geen standpunt in. Dit heeft zijn weerslag op het proces. Want de eerste stappen zijn gezet door de 5 samenwerkende gemeenten, zij laten zien dat er draagvlak onder de gemeenten is voor de spoorlijn. De stap die hier op volgt, is de stap naar de provinciale politiek. Op dat niveau is, getuige de afspraken bij het MIRT-overleg, geen standpunt ingenomen door de provincies.

Om de stap uiteindelijk naar de landelijke politiek en het Ministerie te maken, zijn de provincies nodig. Zij zijn namelijk de schakel tussen lokale overheden en de rijksoverheid, want de provincies kunnen onderwerpen bespreken met het Ministerie in de MIRT-overleggen. Een respondent geeft het belang van de MIRT-overleggen als volgt aan:

“Er wordt gedeald op die MIRT-tafels, in Utrecht, Zuid-Holland en Noord-Brabant. Dat zijn die structurele overleggen, die halfjaarlijkse overleggen met de beide ministers van VROM en V&W. Daar wordt gedeald, daar worden de afspraken gemaakt.”

Voor een actieve bespreking van de spoorlijn op het MIRT-overleg wordt onder andere een lobbyproces ingezet. Zo heeft bijvoorbeeld wethouder Willems (Breda) in de Tweede Kamer gezeten en heeft daar een hoop contacten aan over gehouden. Tevens worden partijpolitieke contacten ingezet om mensen met dezelfde ‘politieke kleur’ te polsen. Middels dat lobbyproces wordt getracht onder meer de provincies te beïnvloeden.

Voor de samenwerkende gemeenten is het dus van wezenlijk belang om de provincies ‘mee’ te krijgen in het proces rond de spoorlijn Breda – Utrecht. Om dat voor elkaar te krijgen en ook de overige actoren op hetzelfde informatieniveau te krijgen, besluiten de samenwerkende gemeenten een conferentie over de spoorlijn op te zetten. Hierover wordt meer verteld in de volgende paragraaf.

6.7 Een conferentie

Onder andere om de stap naar actieve behandeling van de spoorlijn op het MIRT te maken hebben de samenwerkende gemeenten een conferentie over de spoorlijn Breda – Utrecht georganiseerd, onder de naam ‘Conferentie SpoorA27’. Maar deze conferentie is ook bedoeld als voorlichtingsmoment voor alle betrokken partijen om op hetzelfde informatieniveau te komen. Deze conferentie kan gezien worden als een vorm van dissipatieve zelforganisatie om een alliantie te creëren. Dit valt te herleiden uit het initiatief om een samenwerking op te richten rond de spoorlijn Breda – Utrecht. Er werd begonnen met een samenwerkingsverband tussen vijf gemeenten, vervolgens leidt die samenwerking tot een conferentie om ook anderen er bij te betrekken. Het doel is om regionaal draagvlak te laten zien naar het Ministerie van Verkeer & Waterstaat, maar ook richting de Tweede Kamer om daar de discussie te blijven voeren.

Op de conferentie zijn er sprekers van allerlei verschillende organisaties aan het woord geweest. Deze conferentie vond plaats in Gorinchem en de gespreksleider was Ed Nijpels. Zo kwam wethouder Willems (Breda) aan het woord, net als Ben van Schijndel van BAM Rail. Vervolgens werden er videostatements getoond van Tweede Kamerleden over de spoorlijn. Royal Haskoning gaf een presentatie over de MER-procedure en de koppeling met de A27. Verder werd er een debat gehouden tussen wethouder Van Brummen (Oosterhout), wethouder De Bondt (Utrecht) en wethouder Van Santen (Gorinchem). Ook werden er presentaties over de ruimtelijke inpassing en het investeren in de publieke sector gehouden. Er volgde ook een debat met wethouder Duivesteijn (Almere), mevrouw Kallen-Morren (Bestuursregio Utrecht), meneer Cramer (ChristenUnie Tweede Kamerlid) en wethouder De Boer (Oosterhout). Verder vertelde Ed Nijpels over zijn ervaringen met grote infrastructurele projecten en wat de commissie onder zijn leiding gaat onderzoeken.

Bij deze conferentie worden er discussies gevoerd over de nut en noodzaak van de spoorlijn Breda – Utrecht met verschillende actoren. Deze actoren zijn allemaal uit verschillende systemen afkomstig en worden bij deze conferentie allemaal bij elkaar gezet. Op die manier wordt getracht informatie en kennis over de spoorlijn uit te wisselen en iedereen op hetzelfde informatieniveau te krijgen. Op basis daarvan kunnen de verschillende actoren ieder deze ontwikkelingen tot zich nemen en daar een afweging over maken. In die zin zijn de verschillende systemen met elkaar in interactie en kunnen ze zich op basis daarvan verder ontwikkelen, er is dus sprake van co-evolutie.

Het instellen van de commissie Nijpels kan onder conservatieve zelforganisatie op basis van leiderschap geschaard worden. Bij deze vorm van conservatieve zelforganisatie wordt autoriteit gebruikt om bepaalde zaken voor elkaar te krijgen (Buijs, Van der Bol, Teisman en Byrne, 2009). In deze casus is de commissie Nijpels geïnstalleerd door de wethouders van Breda en Utrecht, namens de vijf organiserende gemeenten (AD, 15 juni 2009). De commissie gaat uitzoeken “wat de financieel-economische haalbaarheid is en de bekostiging met behulp van publiekprivate samenwerking. Daarbij zal de commissie onderzoeken of er voordeel te behalen is door gelijktijdige realisatie met verbreding van de A27. Ook bekijkt de commissie de vervoerswaarde en de planologische inpassing van de spoorlijn. Gestreefd wordt naar het verkrijgen van een zo groot mogelijk draagvlak onder alle betrokken partijen zoals Rijk, provincies, gemeenten, private sector, Nederlandse Spoorwegen en ProRail. Het rapport van de commissie wordt verwacht in oktober van dit jaar” (AD, 15 juni 2009).

In de commissie Nijpels (AD, 15 juni) zitten naast Ed Nijpels (ex-commissaris van de Koningin, lid commissie Ruding), Theo Camps (bestuursvoorzitter Berenschot) en Menno Olman (Boer & Croon, voormalig directeur bij Verkeer & Waterstaat). Door een aantal gezaghebbende mensen bij elkaar te zetten, wordt getracht om de uitkomsten van hun onderzoek maatgevend te laten zijn voor alle overige betrokken actoren rond de casus spoorlijn Breda – Utrecht. Ook al heeft de commissie geen bevoegd gezag om te beslissen of de spoorlijn er wel of niet komt, de commissie heeft wel een positie om belangrijke zaken uit te zoeken. Op die manier wordt er op basis van uitstraling en gezaghebbende personen onderzoek gedaan naar thema's rond de spoorlijn en worden daar aanbevelingen voor gemaakt.

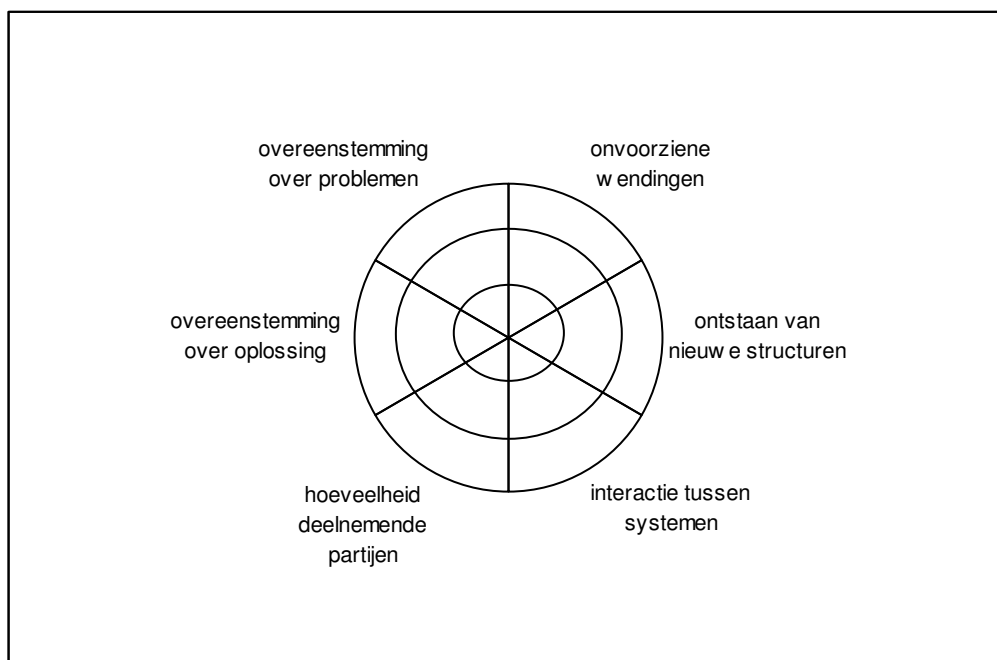


7. IBO-schema

In het voorgaande hoofdstuk is het proces rond de spoorlijn Breda – Utrecht geanalyseerd met behulp van de begrippen uit het theoretisch kader. Om de complexiteit die is beschreven in hoofdstuk 6 duidelijker en inzichtelijker te maken, wordt er in dit hoofdstuk gebruik gemaakt van het Instrument ten behoeve van Beleidsontwikkeling (IBO). Dit is een instrument dat vraagstukken indeelt op grond van de mate van complexiteit. Op die manier wordt inzichtelijk gemaakt welke factoren een grote rol spelen binnen het vraagstuk van de spoorlijn Breda – Utrecht. De onderzoeker beseft dat complexiteit niet in één schema te vangen is. Daarom wordt dit IBO-schema slechts gebruikt als hulpmiddel om enig overzicht te creëren binnen de complexiteit in deze casus. Om de complexiteit te duiden worden de thema's uit het theoretisch kader in het schema gevoegd en wordt daar van aangegeven welke mate van complexiteit ze hebben.

7.1 Thema's

In het theoretisch kader is besproken hoe het IBO-schema in elkaar steekt. Op grond van zes thema's die spelen binnen de casus wordt er bekeken in welke mate van complexiteit het voorkomt rond het proces van de spoorlijn tussen Breda en Utrecht. De zes thema's zijn gebaseerd op de begrippen uit het theoretisch kader. De eerste drie begrippen komen voort uit het stromenmodel van Kingdon, dat zijn de mate van overeenstemming over de problemen, de mate van overeenstemming over de oplossing en het aantal deelnemende partijen. De andere drie begrippen zijn de centrale elementen uit complexiteitstheorie, te weten de mate van onvoorziene wendingen in het proces, de mate van het ontstaan van nieuwe structuren en de mate van interactie tussen systemen. Hieronder is een niet ingevuld schema te vinden, waarbij de verschillende thema's zijn aangegeven.



Figuur 5: Niet ingevuld IBO-schema

Wat er vervolgens gaat gebeuren is dat op basis van de analyse van het proces in hoofdstuk 6 gekeken wordt welke mate van complexiteit er voorkomt bij de verschillende thema's. Daartoe worden de verschillende thema's eerst apart behandeld en beargumenteerd waarom een bepaalde mate van complexiteit wordt geconstateerd. Vervolgens worden de zes verschillende thema's in één schema gezet om op die manier een overzicht te creëren van de complexiteit in deze casus. Met dit overzicht komt naar voren waar de meeste complexiteit is en dat is de input voor hoofdstuk 8. Daar wordt gekeken hoe er, met het inzicht in de complexiteit, gewerkt kan worden aan een policy window.

7.2 Overeenstemming over problemen

De mate van overeenstemming over de problemen die spelen rond deze casus loopt nogal uiteen. Zo ziet de gemeente Breda de spoorlijn vooral als een extra stimulans voor de stad als knooppunt tussen Noord en Zuid. Utrecht ziet daarentegen juist de problemen van het woningtekort als reden om de spoorlijn aan te leggen, zodat er rond de diverse stations woningen gebouwd kunnen worden. De provincie Noord-Brabant vindt dat de spoorlijn een rol zou kunnen spelen in de bereikbaarheid van

Brabant. De visies van de actoren op de problemen is al aan bod gekomen in hoofdstuk 5. Het gaat er hier om of die verschillende visies overeenkomen.

Voor een besluit om de spoorlijn tussen Breda en Utrecht aan te gaan leggen is er niet per definitie overeenstemming over de problemen nodig. Het maakt niet uit of de gemeente Gorinchem kansen ziet voor de gebiedsontwikkeling en de provincie Noord-Brabant het probleem van de bereikbaarheid wil oplossen. Echter, de problemen moeten niet tegenovergesteld aan elkaar zijn. Ze moeten wel verenigbaar zijn. Voor het proces is het van belang dat actoren problemen opgelost zien worden met de komst van de spoorlijn. Met deze laatste twee opmerkingen komt de complexiteit binnen deze casus naar voren.

Zo bleek al dat de gemeente Dordrecht de spoorlijn ziet als mogelijkheid om de problemen met het goederenvervoer op te lossen. Dat botste met de belangen van Breda, dat zich wil ontwikkelen als OV-knooppunt tussen Noord en Zuid. Uit de interviews bleek dat er over deze tegenstelling vooralsnog niet wordt gesproken. Maar het lijkt duidelijk dat dit soort tegenstellingen in de toekomst problemen kunnen gaan veroorzaken binnen het samenwerkingsverband dat pleit voor de komst van de spoorlijn. Tevens is er op provinciaal niveau nog niet uitgesproken dat de spoorlijn problemen kan oplossen die spelen binnen de diverse provincies. Zo geeft de provincie Noord-Brabant dat de spoorlijn één van de mogelijkheden is (BN De Stem, 16 juni 2009). In een interview werd te kennen gegeven dat ook de provincie Utrecht niet echt te springen staat om de spoorlijn te realiseren, zij hebben andere prioriteiten zoals verbetering van de lijn Amsterdam – Utrecht. Ook het Ministerie geeft aan dat ze nog niet zien dat de spoorlijn problemen oplost op het Nederlandse spoorwegnet.

Dit soort geluiden zorgt er voor dat er nog geen eenduidig beeld is over de problemen die de spoorlijn mogelijk zou kunnen oplossen. Er hoeft ook geen eenduidig beeld te zijn, zolang ze niet elkaars tegenovergestelde zijn. Dat is hier wel het geval. De tegenstelling tussen Dordrecht en Breda, alsmede de weifelende houding van de provincies zorgt er voor dat er nog een weinig eenduidig beeld is van de problemen die de spoorlijn zou kunnen oplossen. Hierdoor kan het predicaat *licht verdeeld* op de het thema 'overeenstemming over problemen' worden geplakt. De meeste actoren zien wel dat de spoorlijn een aantal (verschillende) problemen zou kunnen oplossen, maar dat is niet bij alle actoren het geval. Zij vinden de problemen niet groot genoeg om een dergelijke investering voor een spoorlijn te doen.

7.3 Overeenstemming over oplossing

De overeenstemming over de oplossing is (nog) niet unaniem. Zo ziet Vianen bijvoorbeeld wel de oplossing of kans die de spoorlijn kan bieden voor de gemeente, zo kunnen er bijvoorbeeld huizen gebouwd worden rond een toekomstig station. Maar de gemeente is er nog niet uit of een spoorlijn wel past bij het landelijke karakter dat de gemeente Vianen heeft. De gemeente zit in een spagaat waar het gaat om het landelijke karakter te behouden of toch voor een meer stedelijk karakter (met spoorlijn) te gaan.

In navolging van de paragraaf over de problemen kan ook hier gemeld worden dat de provincies over het algemeen er niet unaniem over eens zijn dat de spoorlijn de oplossing is voor problemen die spelen binnen de regio's. Ook het Ministerie meldt dat de spoorlijn nog niet gezien wordt als oplossing. Er worden eerst nog een aantal onderzoeken (waaronder de commissie Nijpels) afgewacht, voordat daar een oordeel over wordt geveld. In de Tweede Kamer is een groot aantal partijen in ieder geval voor een onderzoek naar de mogelijke voordelen van gelijktijdige aanleg van de spoorlijn met de verbreding van de weg, getuige een motie die is ingediend om dat te onderzoeken. Dat wil niet zeggen dat er een meerderheid voor de spoorlijn is, maar het wordt wel serieus onderzocht wordt. Op die manier zorgen ze er voor dat er druk op de minister blijft om met de spoorlijn bezig te blijven en zich eindelijk uit te spreken over de spoorlijn. De NS ziet de spoorlijn nu niet als prioriteit, ze focussen zich liever op het Programma Hoogfrequent Spoor, datzelfde geldt voor ProRail. Die geeft overigens ook aan te wachten tot er een opdracht komt vanuit het Ministerie van Verkeer & Waterstaat, hun opdrachtgever. ProRail is wel betrokken bij de diverse bijeenkomsten over de spoorlijn, daarbij laten ze ook wel kritische geluiden horen. In die zin zijn ze wel betrokken, maar ze geven pas een standpunt of komen echt in actie als daar vanuit het Ministerie om wordt gevraagd.

Toch wordt de spoorlijn niet 'afgeschoten', de plannen van BAM en Goudappel Coffeng worden door de betrokken actoren serieus genomen. Enkele respondenten merkten op dat de ideeën van de initiatiefnemers 'zeker plausibel' zijn. De problemen worden vooralsnog niet groot genoeg geacht om de spoorlijn aan te leggen. Dat neemt niet weg dat de spoorlijn wel degelijk serieus genomen wordt als optie. Dat zorgt er voor dat het thema 'overeenstemming over oplossingen' in de categorieën *eensgezind* en *licht verdeeld* geplaatst kan worden. Dat heeft er mee te maken dat er nu al een weg ligt, waardoor de ruimtelijke inpassing minder ingrijpend is. Tevens zou de spoorlijn conventioneel worden aangelegd, dus gewoon 'normaal' spoor. Het plan wordt door de meeste actoren als optie gezien om daadwerkelijk uit te laten voeren. Echter, lang niet alle actoren zijn ervan overtuigd dat de spoorlijn een oplossing biedt voor mogelijke problemen die spelen. Vandaar dat er is gekozen om twee labels aan het thema 'overeenstemming over oplossing', te weten *eensgezind* en *licht verdeeld*.

7.4 Aantal actoren

Het aantal actoren dat betrokken is betrokken bij deze casus, is redelijk groot. Uit paragraaf 5.1 bleek dat er diverse actoren betrokken zijn, deze actoren zijn allemaal van andere niveaus afkomstig. Zo zijn er gemeentes, provincies, het Rijk, de Tweede Kamer, NS en ProRail, tevens zijn er private partijen bij betrokken. Het aantal actoren an sich maakt deze casus niet extra complex, dit soort grote infrastructurele projecten hebben altijd te maken met vele actoren. Dus zijn dit soort projecten per definitie complex. In dit geval komen er ook nog private partijen bij, zij zijn immers met het idee gekomen voor spoorlijn. Dit is een nieuwe ontwikkeling binnen de bouwwereld. Zeker wanneer het om een dergelijk groot project gaat, met veel betrokken actoren, is het nieuw dat een private partij met een uitgewerkt voorstel komt voor een spoorlijn. Dat maakt het lastig om de belangen van alle actoren in te zien en om eensgezind tot een beslissing te komen. Daarom kan het thema 'aantal actoren' bestempeld worden als *veel*.

7.5 Onvoorziene wendingen

De onvoorziene wending, ofwel non-lineaire dynamiek, in deze casus is met name het versturen van de uitnodiging naar de vaste Kamercommissie van Verkeer & Waterstaat. Dit had tot gevolg dat het proces in een stroomversnelling kwam wat betreft aandacht vanuit de media en samenleving. Verder kan de ontmoeting tussen wethouder Willems van Breda en wethouder De Weger van Utrecht gezien worden als change event. Dat is het beginsignaal geweest voor het opzetten van een samenwerkingsverband tussen een aantal gemeenten om de plannen van BAM en Goudappel Coffeng te ondersteunen.

Het zijn slechts twee situaties van onvoorziene gebeurtenissen, dat geeft aan dat er dus niet veel onvoorziene gebeurtenissen zijn geweest. Deze twee gebeurtenissen hebben een positieve invloed gehad op het verloop van het proces rond de spoorlijn Breda – Utrecht. De non-lineaire dynamiek binnen deze casus maakt de casus dus niet extra complex, om die reden kan het thema ‘onvoorziene wendingen’ getypeerd worden als *laag*. De onvoorziene wendingen binnen het proces zorgen voor een positieve invloed op het proces rond de totstandkoming van de spoorlijn. Daarom kan niet worden gesteld dat de non-lineaire dynamiek het besluitvormingsproces extra moeilijk maakt.

7.6 Ontstaan van nieuwe structuren

Binnen de casus van de spoorlijn zijn een aantal nieuwe structuren ontstaan, zoals is aangegeven in hoofdstuk 6. Eén daarvan is de totstandkoming van een samenwerkingsverband tussen 5 gemeenten, een ander is de conferentie van de gemeenten, dit vloeit voort uit de eerdere zelforganisatie van de gemeenten. Het ontstaan van nieuwe structuren geeft aan dat actoren bezig zijn met de spoorlijn Breda – Utrecht. Het is een teken dat er nagedacht wordt over dit idee en dat er ook iets mee gedaan wordt, zonder dat er een formele opdracht of dat er beleid is dat stelt dat de spoorlijn er gaat komen. Voor het proces is het een goed teken als er door de gemeenten verder gewerkt wordt aan dit samenwerkingsverband. Want het organiseren van een conferentie door Breda, Oosterhout, Gorinchem, Dordrecht en Utrecht geeft aan dat het samenwerkingsverband zo goed verloopt dat men het idee voor de spoorlijn wijder wil verspreiden.

Een vorm van zelforganisatie die daaraan vooraf is gegaan is het initiatief van BAM en Goudappel Coffeng om het idee voor een spoorlijn nieuw leven in te blazen. Een Eigen Initiatief kan per definitie gezien worden als zelforganisatie. Want bij zelforganisatie is er geen opdrachtgever en dat is precies een kenmerk van een Eigen Initiatief. Dat geeft aan dat een Eigen Initiatief kan zorgen voor het ‘not invented here’ syndroom. Andere partijen zijn niet met een idee gekomen en daardoor kan het zijn dat ze anders aankijken tegen dat idee aan, omdat ze het niet zelf hebben verzonnen.

Het not invented here syndroom gaat over de mate van acceptatie van goede ideeën van anderen. De mate waarin dit syndroom voorkomt verschilt per persoon, per organisatie. Bij dit syndroom wordt vaak het wiel opnieuw uitgevonden, worden er geen ingrijpende veranderingen meer gedaan en wordt er geen externe hulp ingeschakeld bij het verzinnen van oplossingen (Symbio6, 2009). De oorzaak hiervan kan vaak gevonden worden in de cultuur die in een bepaalde organisatie heerst. Daarnaast is

het voor veel mensen of organisaties lastig om toe te geven dat iemand anders een beter idee heeft bedacht. Er wordt liever zelf wat bedacht dan dat er gewerkt wordt met een methode die bij een ander al blijkt te werken. Hoe dit fenomeen doorwerkt in het proces rond de spoorlijn Breda – Utrecht wordt besproken in het volgende hoofdstuk, waar de mogelijke totstandkoming van een policy window wordt besproken.

Wat in deze casus te zien is, wat betreft zelforganisatie, is dat het vooral voorkomt bij de private partijen en de gemeenten in het samenwerkingsverband. Deze twee groepen pakken het idee voor een spoorlijn tussen Breda en Utrecht op en zijn er mee aan de slag gegaan. Zelforganisatie bij deze groepen kan aangeduid worden als ‘geslaagd’, want BAM en Goudappel zijn er in geslaagd om het idee op de landelijke agenda te krijgen en de samenwerkende gemeenten zijn er in geslaagd om een conferentie op te zetten over de spoorlijn, waarbij veel betrokken actoren aanwezig waren. Er is geen zelforganisatie te ontdekken op de niveaus boven de gemeenten in deze casus. Bij de provincies wordt een meer afwachtende houding gezien, daar wacht men af wat de minister er van vindt. Een respondent zegt het volgende:

“Ik denk nog steeds dat de stap die gezet moet worden een rijksoverheidsstap is. Op het moment dat zij het gewoon niet zien zitten, dan kun je misschien wel blijven roepen, maar dat bloedt op een gegeven moment gewoon dood.”

Daaruit blijkt dat er niet actief wordt deelgenomen aan het proces rond de spoorlijn. Een tekenend voorbeeld hiervan is dat de provincie Zuid-Holland niet aanwezig was bij de conferentie. Daar komt uit naar voren dat de provincie niet te springen staat bij dit idee. Dit sluit aan bij de opmerkingen dat er op de niveaus boven de gemeenten niet actief wordt ingesprongen op het idee voor een spoorlijn tussen Breda en Utrecht. Aan de andere kant hebben de Provinciale Staten van Noord-Brabant de gedeputeerde min of meer gedwongen om naar de conferentie te gaan (Commissie Economie, Mobiliteit en Grotestedenbeleid, 2009). Dat laat zien dat de volksvertegenwoordiging wel degelijk mogelijkheden ziet om het spoor in combinatie met de A27 aan te leggen en ook de gedeputeerde dus aanspoort om daarin mee te gaan.

Ook op het niveau boven de provincies, het Rijk, wordt een afwachtende houding gesignaleerd. Het Ministerie geeft aan de commissie Nijpels af te wachten, net als de toetsing van de maatschappelijke kosten-batenanalyse die BAM en Goudappel Coffeng hebben gemaakt. Er moeten ook nog Kamervragen van Cramer (2009) beantwoord worden over het tweede boekje van BAM, de geïntegreerde aanleg van het spoor en de uitkomsten van de MKBA. De minister heeft aangegeven (Eurlings, 2009):

“De gecombineerde beantwoording kost meer tijd, daarom is het niet mogelijk de vragen binnen de gestelde termijn van drie weken te beantwoorden. Ik zal u de reactie, zoals gevraagd, uiterlijk in de week volgend op het meireces doen toekomen.”

Vooralsnog zijn die antwoorden nog steeds niet binnen, een respondent vertelde dat de antwoorden pas na de zomer zullen komen. Dit geeft aan dat een standpunt of beslissing over de spoorlijn

voorlopig in de tijd vooruit wordt geschoven. Daarbij komt kijken dat binnen het Ministerie twee directies betrokken zijn, de directie Wegen en de directie Spoorvervoer. Daartussen heerst ook een spanning, want Wegen vreest vertraging op de A27. Wegen ervaart de combinatie met de spoorlijn als 'lastig'. Een respondent vertelt hierover:

“Als de minister vindt dat het er moet komen [...] dan komt ie er maar gewoon. Maar dan moet dat wel echt besloten worden. En dan moet ook geaccepteerd worden dat dan die vertraging op de A27 ontstaat, wat wij altijd tot nu toe geroepen hebben.”

Het Ministerie heeft ook nog geen contact met regio's of provincies, het is alleen als hamerstuk op de MIRT-overleggen behandeld. Waarom het nog geen project is verteld een respondent:

“Omdat het officieel voor ons nog steeds geen project is wat in de verkenningsfase zit. Zodra de meerwaarde van zo'n project bekend is, daar zit nog een klein trajectje voor om tot een startbeslissing te komen voor zo'n verkenning, dan ga je onder andere in het kader van de gebiedsagenda's met de regio's praten.”

Op basis van de hierboven geschetste situaties van wel en geen zelforganisatie kan op het thema 'ontstaan van nieuwe structuren' het label zowel 'veel' als 'matig' geplakt worden. Dit komt door het onderscheid in mate van zelforganisatie tussen de initiatiefnemers en de gemeenten aan de ene kant en de provincies en het Rijk aan de andere kant. Er is sprake van zelforganisatie bij de private partijen, door het indienen van een Eigen Initiatief, en bij de gemeenten, door het opzetten van het samenwerkingsverband en het organiseren van de conferentie. Bij de provincies en het Rijk is er geen sprake van zelforganisatie, er is eerder sprake van een afwachtende houding in het proces. Vandaar dat er bij het thema 'ontstaan van nieuwe structuren' zowel 'veel' als 'matig' wordt ingevuld.

7.7 Interactie tussen systemen

Wat interactie tussen verschillende systemen betreft zijn er een aantal voorbeelden daarvan te vinden in deze casus. Het begon allemaal met BAM en Goudappel Coffeng die hun idee presenteerden aan betrokken partijen. Toen kwamen die partijen in aanraking met het idee om een spoorlijn aan te leggen tussen Breda en Utrecht. Op die manier kwamen de verschillende systemen van diverse steden en provincies met elkaar in contact. Er trad pas echt co-evolutie op toen de steden Breda, Oosterhout, Gorinchem, Dordrecht en Utrecht besloten om hun krachten te bundelen. Door kennis met elkaar te delen, zijn zij in staat gebleken om samen een lobbystructuur op te zeggen voor de spoorlijn.

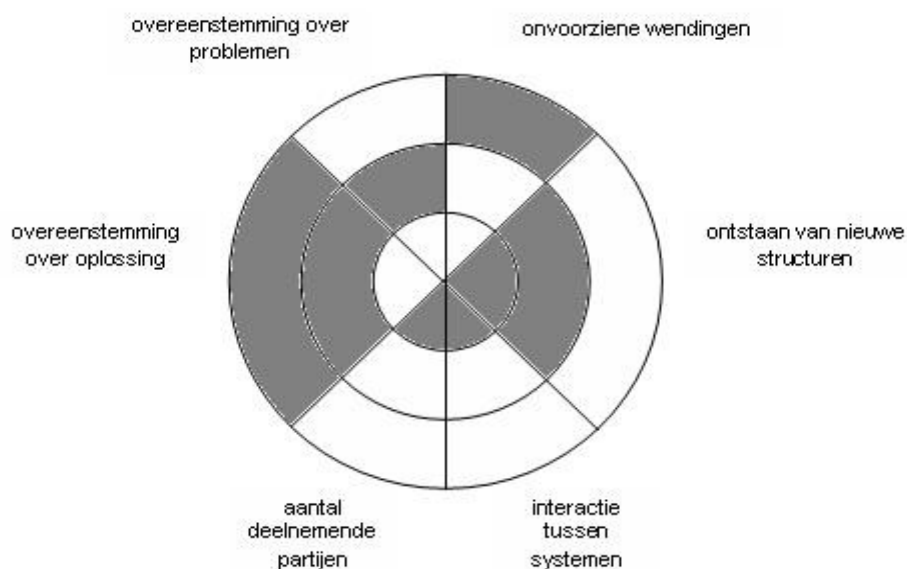
Het laten uitvoeren van twee audits door het Ministerie van Verkeer & Waterstaat kan ook gezien worden als een vorm van co-evolutie. Want bij die audits worden het Kenniscentrum voor Mobiliteitsbeleid, Rijkswaterstaat, ProRail en ook BAM en Goudappel Coffeng betrokken. Dit geeft aan dat er verschillende systemen met elkaar in contact worden gebracht en gegevens en kennis met elkaar uitwisselen over de berekeningen van de kostprijs en de vervoerswaarde van de spoorlijn Breda – Utrecht. Door deze interactie tussen systemen van verschillende organisaties kunnen de verschillende systemen zich ontwikkelen en op die manier ontstaat er een duidelijker beeld van de vervoerswaarde en kostprijs. Dat geeft aan dat het bij elkaar brengen van systemen er voor kan zorgen dat systemen van elkaar leren.

Dat blijkt uit de presentatie van het tweede boekje van BAM en Goudappel Coffeng (2009). In dat tweede boekje is ingegaan op de uitkomsten van de bovenstaande audits. De initiatiefnemers zijn met die gegevens aan de slag gegaan en hebben een businesscase en een maatschappelijke kosten-batenanalyse gedaan voor de spoorlijn. Een ander voorbeeld van co-evolutie is de conferentie van 15 juni in Gorinchem. Op die conferentie waren veel betrokken partijen aanwezig en werden er kennis en opvattingen uitgewisseld. Er wordt gezorgd dat alle partijen op hetzelfde informatieniveau zitten en op basis daarvan kan iedere partij zijn standpunt bepalen ten opzichte van de spoorlijn. De verschillende partijen wisselen informatie en kennis uit en op die manier kunnen de verschillende systemen zich ontwikkelen.

Op basis van de bovenstaande bevindingen van co-evolutie kan er op het thema 'interactie tussen systemen' het predicaat 'veel' geplaatst worden. Er is in deze casus sprake van veel interactie tussen verschillende systemen van verschillende niveaus. De markt is betrokken en publieke actoren van alle niveaus doen mee in dit proces. Doordat vele systemen interacteren, en daardoor van elkaar leren, ontstaat er co-evolutie waardoor de casus complexer wordt. Want door de feedback tussen de systemen ontwikkelen die systemen zich en kunnen ze hun gedrag daar op aanpassen. Om die reden wordt het predicaat 'veel' interactie gegeven, door die vele interactie is de casus complex.

7.8 Schema compleet

In de bovenstaande paragrafen zijn de verschillende facetten van de theorie ingedeeld naar de mate van complexiteit die in de casus van de spoorlijn tussen Breda en Utrecht voorkomt. Hoe dichterbij de kern, des te complexer een aspect is. Voor elk van die facetten is een waarde gegeven, alle waarden ingevuld zorgen voor het volgende ingevulde IBO-schema:



Figuur 6: Ingevuld IBO-schema

In het schema is de kern van de cirkel het meest sprake van complexiteit, in de buitenste ring is het minst sprake van complexiteit, eerder van eenvoud. De complexiteit in deze casus zit voornamelijk in de betrokkenheid van vele actoren van verschillende niveaus en ook de betrokkenheid van marktpartijen die met dit initiatief zijn gekomen. Verder is er op het gemeentelijke niveau sprake van een grote mate van zelforganisatie, maar op het niveau van de provincies en het Rijk is daar minder sprake van. Verder zorgt de interactie tussen systemen van verschillende niveaus er voor dat de casus complex wordt. Er is namelijk sprake van verschillende niveaus van de overheid waardoor het lastig is om een eenduidig beeld te geven van de huidige situatie rond de spoorlijn. Interactie tussen diverse systemen die betrokken zijn bij de spoorlijn zorgt er voor dat systemen van elkaar leren en mogelijk naar elkaar toe te groeien, uitmondend in een overeenkomst over de spoorlijn. Er is vooralsnog weinig sprake van onvoorziene gebeurtenissen die er voor zorgen dat het proces complexer wordt. Er zijn wel een aantal belangrijke gebeurtenissen die het proces in een stroomversnelling hebben gebracht, zoals het initiatief van BAM en Goudappel Coffeng en de ontmoeting tussen De Weger (Utrecht) en Willems (Breda) om dat initiatief actief te gaan ondersteunen. Maar door die gebeurtenissen ziet het proces er niet complexer uit, het is slechts in een stroomversnelling geraakt.

Over de problemen zijn de actoren licht verdeeld, er hoeft ook niet per sé overeenstemming over de problemen te zijn. De spoorlijn kan ook verschillende problemen oplossen voor de verschillende deelnemende partijen. Dat hoeft geen probleem te betekenen voor het proces. Echter, het kan wel problemen opleveren als de verschillende problemen tegenovergesteld aan elkaar zijn. Dit is bijvoorbeeld het geval tussen Dordrecht en Breda. Dordrecht ziet hun probleem met het goederenvervoer opgelost worden door de komst van de spoorlijn. Op die manier hoeft er minder goederenvervoer door de kern van Dordrecht heen en kan dat juist over Breda vervoerd worden. Dat is iets waar Breda niet op zit te wachten. Over die tegenstelling wordt voorlopig niet naar buiten gecommuniceerd door het samenwerkingsverband, waar zowel Breda als Dordrecht in zit. Dit kan een bedreiging voor het proces zijn. Want als die partijen er niet goed uit kunnen komen, geeft dat een slechte uitstraling op de overige partijen. Breda en Dordrecht zitten immers in het samenwerkingsverband en als er scheuren in dat samenwerkingsverband komen, geeft dat een slecht signaal af. Het zou voor het Ministerie een reden kunnen zijn om geen steun te verlenen aan dit project. Daarom is het van belang om daar zo snel mogelijk een oplossing voor te vinden, zodat het later in het proces niet tegen het samenwerkingsverband gebruikt kan worden.

De casus wordt ook complexer doordat er nog geen unanieme overeenstemming is over de spoorlijn als mogelijke oplossing. Zo zorgt de twijfelende houding van partijen als een aantal provincies, Vianen en het Rijk voor een spel tussen hen en de partijen die wel overtuigd zijn van de spoorlijn. Dat leidt tot discussies en het uitvoeren van audits van de cijfers. Wel wordt de spoorlijn als serieuze optie gezien door alle partijen, alleen zijn niet alle partijen er van overtuigd dat de kosten van de spoorlijn opwegen tegen de mogelijke baten er van. Deze discussies zijn volkomen normaal bij dit soort grote projecten, dit soort projecten zijn per definitie complex. Dat komt ook door het feit dat er veel actoren bij

betrokken zijn. Bij de spoorlijn Breda – Utrecht zijn er actoren betrokken van het gemeentelijke niveau, provinciaal niveau en nationaal niveau. De betrokkenheid van private partijen maakt het proces nog complexer. Doordat alle drie de lagen van de overheid met dit idee te maken hebben, zorgt dat er voor dat er veel mensen iets te zeggen hebben over het project en dat maakt projecten complex.

Met behulp van het bovenstaande IBO-schema is inzichtelijk gemaakt waar de meeste complexiteit binnen deze casus zit en hoe dat naar voren komt in het proces. De volgende stap is om te kijken hoe die complexiteit vertaald kan worden in een policy window. Daarbij worden de aspecten van de complexiteit in deze casus meegenomen en wordt er gekeken wat er zou moeten gebeuren om een policy window tot stand te brengen.



8. Een policy window?

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de mogelijkheden die er zijn om een policy window te creëren. Een policy window doet zich wanneer er door voldoende beslissers steun wordt verleend aan een bepaalde oplossing voor een probleem. Hiervoor wordt gekeken hoe de huidige situatie rond de totstandkoming van de spoorlijn is en vervolgens wordt er ingegaan op wat er zou moeten gebeuren om een dergelijk policy window te laten plaatsvinden. Input voor dit hoofdstuk komt uit de voorgaande hoofdstukken over de complexiteit van het proces rond de spoorlijn Breda – Utrecht.

8.1 Samenwerkingsverband

Zoals uit het theoretisch kader bleek, ontstaat een policy window wanneer er genoeg beslissers vinden dat bepaalde problemen opgelost kunnen worden door een bepaalde oplossing te kiezen. Een groep beslissers die daar wat over te zeggen hebben zijn de gemeenten langs de mogelijke spoorlijn. Zoals inmiddels bekend is, hebben een aantal gemeenten langs de spoorlijn zich verenigd in een samenwerkingsverband. De boodschap van dat samenwerkingsverband is dat zij pleiten voor de aanleg van de spoorlijn. De gemeenten zien voor hun stad verschillende kansen met de komst van de spoorlijn. Die kansen verschillen per stad, maar dat maakt niet uit. De toekomst die Utrecht ziet voor de woningbouw rond stations heeft geen invloed op de mogelijkheden die Oosterhout ziet om de vergrijzing tegen te gaan. In dat opzicht zou over de factor *problemen* geen discussie meer zijn. Echter, binnen deze casus is er sprake van een tegenstelling tussen problemen van de gemeenten, dat speelt met name tussen Breda en Dordrecht. Dordrecht ziet kansen om het goederenvervoer door de kern te verminderen en Breda zit eigenlijk niet te wachten op dat goederentransport langs hun stad. Deze situatie kan voor problemen zorgen binnen het samenwerkingsverband als de plannen voor de spoorlijn concreter worden. Momenteel wordt er over deze tegenstelling geen mededelingen naar buiten gedaan, er wordt niet over gesproken binnen het samenwerkingsverband. Alle partijen in dat verband zijn wel op de hoogte van de belangen van Dordrecht. Een tegenstelling als deze is, in potentie, een mogelijke bron van conflict binnen het samenwerkingsverband. Nu bestaat nog de mogelijkheid om daarover niet actief te praten, maar hoe verder het proces zich ontwikkelt, het zal toch een keer aan de oppervlakte komen. In dat stadium zijn er wellicht nog meer actoren actief bij betrokken. Daarom is het van belang dat de twee steden voor zichzelf al een afweging maken hoe ze daar mee omgaan, zodat ze er vervolgens samen uit kunnen komen. Het is van belang dat er, ook later in het proces, eenheid door het samenwerkingsverband wordt uitgestraald. Wanneer dat niet het geval is, geef je de critici van de spoorlijn een stok om mee te slaan. Zij kunnen dan zeggen: "Er is niet eens regionaal draagvlak voor de spoorlijn, die partijen kunnen het niet eens worden." Dat kan voor hun reden zijn om er niet mee verder te gaan, ook al weten ze dat alle partijen in dat samenwerkingsverband voor de komst van de spoorlijn zijn. Door eenheid uit te stralen, valt dat argument al te voorkomen.

Wanneer het duidelijk is dat er binnen het samenwerkingsverband onenigheid is, straalt dat af op de andere betrokken partijen rond de spoorlijn. Als er getracht wordt medestanders te zoeken voor de spoorlijn is het van belang dat je eensgezindheid uitstraalt, dat het duidelijk is dat er samengewerkt wordt aan de verwezenlijking van de spoorlijn. Om de factoren *problemen* en *oplossing* te combineren en er medestanders voor te zoeken is het dus van belang dat de gemeenten in het samenwerkingsverband eenheid uitstralen en dat mogelijke onderlinge tegenstellingen uitgesproken worden. De stap die de deelnemers aan het samenwerkingsverband vervolgens willen nemen, is dat de spoorlijn in het MIRT opgenomen wordt. In dat programma staan de prioriteiten wat betreft de aanleg van infrastructuur, ruimte en transport. Pas als een project daar in staat, kan er officieel gesproken worden over een project.

8.2 Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT)

In de overleggen over het MIRT wordt twee keer per jaar gesproken over investeringen die gedaan worden in ruimtelijke projecten, infrastructuur en (openbaar) vervoer. In die overleggen afspraken gemaakt over projecten die uitgevoerd gaan worden. Als de spoorlijn in dat programma terecht kan komen, is het echt beleid. Dat is het doel van de initiatiefnemers en de samenwerkende gemeenten: de spoorlijn in het MIRT krijgen. De MIRT-overleggen vinden plaats tussen een landsdeel en de ministers van Verkeer & Waterstaat en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu. Wat de casus spoorlijn Breda – Utrecht betreft zijn er drie landsdelen betrokken, zoals al bleek uit paragraaf 6.6. Dit zijn de landsdelen Utrecht, Zuidvleugel (Zuid-Holland) en Noord-Brabant. Om het in die overleggen mee te nemen zijn de provincies dus nodig. Dat maakt het van belang om goed met de provincies in contact te blijven over de ontwikkelingen rond de spoorlijn en hen ook enthousiast te maken. Zij kunnen immers met de ministers in discussie over de mogelijke komst van een spoorlijn. Daarmee wordt ook de stap naar de landelijke politiek gemaakt, die immers ook van belang is bij dit onderwerp. Momenteel staat de spoorlijn al passief op de MIRT-agenda, dat wil zeggen dat er een voortgangsmelding wordt gemaakt van de laatste ontwikkelingen. Er vindt geen actieve discussie over de lijn Breda – Utrecht plaats. Het doel van het samenwerkingsverband en de initiatiefnemers is om dat wel te laten gebeuren en de spoorlijn Breda – Utrecht dus echt beleid te laten worden. Hiervoor wordt onder meer de lobby ingezet. Bestuurders van verschillende steden hebben allemaal contacten met de provincies en bij andere partijen. Die contacten worden ingezet om meer aandacht voor de spoorlijn te krijgen. Zo heeft bijvoorbeeld wethouder Willems in de Tweede Kamer gezeten en heeft daar veel politieke contacten aan over gehouden die nu ingezet kunnen worden. Dat geeft aan dat de lobby ingezet wordt om meer aandacht voor de spoorlijn te krijgen en actieve behandeling in het MIRT te bewerkstelligen.

Daarom is het van belang dat de provincies zich actief bezig gaan houden met het proces om zo de spoorlijn actief te laten behandelen op het MIRT-overleg. Vooral nog zijn er nog geen duidelijke tekenen dat de provincies dat ook daadwerkelijk aan het doen zijn. Een respondent vertelt:

“Wij (een provincie, red.) nemen nu de stap: de minister is aan zet.”

Dit geeft aan dat de provincie nog niet staat te springen om er al een actief onderwerp van te maken voor het MIRT-overleg. De provincie Zuid-Holland was bovendien niet eens aanwezig op de conferentie over de spoorlijn. Daar spreekt ook niet veel vertrouwen in dit project uit. Echter, bijvoorbeeld in de provincie Noord-Brabant is een verandering in die houding te ontdekken. Daar zijn de Provinciale Staten enthousiast geraakt over de mogelijkheid om de aanleg van de spoorlijn te combineren met de verbreding van de A27. Zij hebben er dan ook bij gedeputeerde Van Nieuwenhuizen op aangedrongen om aanwezig te zijn bij de conferentie en namens de commissie Economie, Mobiliteit en Grotestedenbeleid (2009) te pleiten voor die gecombineerde aanleg. De gedeputeerde vreesde altijd vertraging bij die gecombineerde aanpak. Doordat de volksvertegenwoordigers (de Provinciale Staten) enthousiast zijn geraakt, wordt het bestuur (Gedeputeerde Staten) gevraagd om hun aanvankelijke mening over de spoorlijn te herzien. Om een policy window te creëren zijn de provincies ook nodig om mee te doen met het project. Als de

besturen van de provincies niet enthousiast zijn, bestaat er de mogelijkheid om daar invloed op uit te oefenen door volksvertegenwoordigers enthousiast te maken. Zodat ook via die weg het debat over de spoorlijn gevoerd kan worden. Op die manier voorkom je dat het beeld ontstaat dat er alleen vanuit de initiatiefnemers of de samenwerkende gemeenten gewerkt wordt aan de spoorlijn. Bij dit soort grote complexe project is het van belang om een zo breed mogelijk draagvlak te laten zien. Daarom is het van belang dat ook de provincies zich actief in het debat mengen, dat geeft in ieder geval aan dat er serieus naar dit idee gekeken wordt. Uit bijvoorbeeld de afwezigheid van Zuid-Holland bij de conferentie straalt af dat ze zich niet erg betrokken voelen bij dit proces.

De Nederlandse Spoorwegen zijn momenteel druk bezig met het Programma Hoogfrequent Spoor en geven aan dat hun prioriteit daar ligt. Er moet ook in het oog worden gehouden dat de NS een private partij is en dat de mogelijkheid bestaat dat hun vervoersconcessie in 2015 verloopt. Er wordt door NS wel erkend dat er een bepaalde vervoersspanning op de lijn is en dat het een logische stap is om te kijken naar het ontbreken van deze spoorcorridor. Na 2020 is het voor NS een interessant project. In het begin van het initiatief was het geld voor het Programma Hoogfrequent Spoor nog niet zeker voor NS, vandaar dat zij daar hun prioriteit op hebben gesteld. De andere spoorpartner, ProRail, werkt in opdracht van het Ministerie. Het is wel een belangrijke actor in het proces rond de berekeningen van de spoorlijn, want ProRail is beheerder van het Nederlandse spoorwegnet en in die hoedanigheid rekenen ze de spoorlijn door. De beslissingsmacht ligt echter bij de politiek en ProRail voorziet het Ministerie van informatie.

8.3 Invloed regio en volksvertegenwoordiging

Het Ministerie zelf is de belangrijkste partij in het besluitvormingsproces voor de spoorlijn tussen Breda en Utrecht. Zij gaan over grote infrastructuurprojecten en zijn dus ook bij deze spoorlijn betrokken. In het begin had het Ministerie hun twijfels bij dit project, maar ze zagen in dat dit initiatief erg leefde bij andere partijen, waaronder de regio. Een respondent vertelt:

“Dit soort processen gaan gewoon vanzelf. Dan kan je als Ministerie wel zeggen: wij vinden dit geen project. Maar dat houdt je nooit droog, je moet altijd goed luisteren naar je regio, wat zij vinden. Anders ben je achter de feiten aan het rennen.”

Dit geeft aan dat het Ministerie in het begin niet echt enthousiast was over het idee, maar wel voelde dat het speelde in de regio. Om die reden voelden ze zich genoodzaakt om deel te nemen aan het proces. Dat laat zien dat de regio toch wel een grote rol speelt in dit gehele proces rond de spoorlijn Breda – Utrecht. Daar speelt ook in mee dat het Ministerie een loket heeft voor Eigen Initiatieven en daarom genoodzaakt zijn om er naar te kijken. Dat neemt niet weg dat het Ministerie sceptisch bleef over de kosten en de vertraging op de A27, het Ministerie geeft aan dat ze er nog niet uit zijn of de spoorlijn een toegevoegde waarde voor het Nederlandse spoorwegnet is.

Onder druk van vragen uit de Tweede Kamer werd de minister aangezet om verder onderzoek te laten doen naar de vervoerwaarde en synergievoordelen van gelijktijdige aanleg. Ook hier is dus te zien dat de volksvertegenwoordiging enthousiast is geraakt over het project en het bestuur aanzet om daar ook goed naar te kijken. Dit komt overeen met de Provinciale Staten die de gedeputeerde aanspoort

om actief te zijn bij de spoorlijn betrokken. Om een policy window te laten ontstaan, moet er een brede steun van de beslissers zijn. Daarom is het een goede ontwikkeling om te zien dat er steeds meer bestuurders betrokken zijn bij de ontwikkelingen rond de spoorlijn. Des te meer bestuurders betrokken zijn bij het proces, des te eerder ontstaat er een kans op beleid. Want als er bestuurders afwezig zijn, is er sowieso geen kans op beleid.

8.4 Oorzaken

In dit onderzoek is naar voren gekomen dat er op het niveau van de gemeenten veel zelforganisatie plaatsvindt. De deelnemende gemeenten van het samenwerkingsverband zien veel kansen voor hun gemeenten, op verschillende vlakken. Aan de andere kant is te zien dat er op het niveau van de provincies een afwachtende houding is. Zo wordt er gevreesd voor vertraging op de A27, iets wat de provincies, net als de gemeenten, allemaal niet willen. Het Programma Hoogfrequent Spoor speelt een rol in die afwachtende houding. Dat programma (Ministerie van V&W, 2009c) is onlangs vastgesteld en wordt tot 2020 uitgevoerd. Veel partijen die bij de spoorlijn betrokken zijn, hebben ook te maken met dat programma. Dat programma is vastgesteld en daar is geld beschikbaar voor gesteld. De spoorlijn Breda – Utrecht komt daar niet in voor. De partijen willen niet dat de aanleg van de spoorlijn ten koste gaat van het Programma Hoogfrequent Spoor. Een project wat nu al loopt is de A27, alle partijen hebben al aangegeven dat ze geen vertraging willen op die verbreding. Voor de A27 is al een startnotitie uitgebracht en zijn er verschillende alternatieven in kaart gebracht (Rijkswaterstaat, 2007a). Dat proces is al in volle gang, daarom zijn onder andere de provincie Noord-Brabant en het Ministerie bang dat er al snel vertraging in dat proces ontstaat. Het Ministerie geeft ook aan dat het wacht met het innemen van een standpunt over de spoorlijn, omdat het eerst de uitkomsten van de toets op de MKBA afwacht en de resultaten van de commissie Nijpels.

De reden dat de provincies en het Ministerie een wat afwachtende houding hebben is een combinatie van een aantal factoren. Het onlangs vastgestelde Programma Hoogfrequent Spoor wordt aangehaald en daar is de spoorsector druk mee bezig. De spoorlijn mag daar niets aan af doen en voor de spoorlijn staat er ook niets gereserveerd in dat programma. Er wordt momenteel prioriteit gegeven aan de uitvoering van dat programma, daar past de spoorlijn niet naast. Tevens bestaat er de vrees dat er vertraging optreedt bij de A27. Dit zijn de twee belangrijkste redenen die gegeven worden, waarom er door bijvoorbeeld de provincie Utrecht nog actief wordt deelgenomen, of waarom het Ministerie nog geen standpunt heeft ingenomen. Het is logisch voor deze partijen om deze redenen te geven, echter er ligt waarschijnlijk een achterliggende gedachte aan ten grondslag. De combinatie van een Eigen Initiatief dat plotseling het publieke domein in wordt geslingerd, met de lopende procedures en de uitvoering van het Programma Hoogfrequent Spoor zorgen voor enige twijfelingen bij de provincies en het Ministerie. Dit proces gaat niet zoals het normaal gaat, er zijn private partijen betrokken die overal hun idee voor de spoorlijn verkondigen en ook bijval krijgen vanuit de gemeenten. De partijen keken raar aan tegen de komst van een plan voor een spoorlijn, terwijl zij al druk bezig waren met de verbreding van de A27. De combinatie van een plan uit de private sector dat middenin een lopend project komt, zorgt er voor dat er een afwachtende houding ontstaat naar het Eigen Initiatief toe. Daarbij vroegen veel actoren zich af wat eigenlijk het belang van BAM is bij het indienen van dit idee.

Daaruit blijkt dat er een soort nieuwsgierigheid ontwikkeld wordt, waardoor er een afwachtende houding ontstond.

Voor de gemeenten was dit initiatief ook nieuw en zij zijn er pro-actief mee omgegaan. Zij wilden hier iets van maken en hebben zich verenigd. Ze zijn inventief mee omgegaan en hebben buiten de bestaande kaders een samenwerkingsverband opgericht met andere medestanders van de spoorlijn. Dat is voor de gemeenten ook een nieuwe stap. Willen ze dat project een kans van slagen heeft, dan zullen ze breder moeten kijken dan alleen naar het belang van hun eigen gemeente. Het belang van de hele regio, of zelfs Nederland, moet benadrukt worden. Uiteraard is het zo dat een provincie met nog meer (grotere) zaken rekening moet houden. Maar dat neemt niet weg dat ook de provincies zich zouden kunnen organiseren door contact te zoeken met andere provincies of gemeenten, om op die manier de discussie over de spoorlijn te voeren.

'Wat is eigenlijk het belang van BAM hierin?' Dit is een reactie die bij de rondgang langs verschillende actoren een aantal maal is gehoord. Daaruit komt toch verwondering naar voren dat een private partij zoveel tijd en moeite steekt in een dergelijk proces. Er wordt toch wat achter gezocht. Maar aan de andere kant is iedereen het er over eens dat, mocht het project doorgaan, het toch gewoon Europees wordt aanbesteed. Maar deze reactie geeft aan dat een dergelijk Eigen Initiatief nog niet zodanig is ingeburgerd dat er geen scepsis meer bestaat. Uiteraard is het logisch dat partijen kritisch naar de inhoud van een dergelijk plan kijken, het gaat immers om grote bedragen, maar er blijft twijfel over de reden van BAM om met dit initiatief te komen.

De vragen over de intentie van BAM worden voor een groot deel ook weer weggenomen door de uitgebreide onderzoeken die BAM, samen met Goudappel Coffeng, heeft gedaan naar de mogelijkheden voor de spoorlijn. Veel actoren verbaasden zich over de uitgebreide onderzoeken, dat zorgde voor het beeld bij de actoren dat de initiatiefnemers er echt werk van hadden gemaakt. De twee rapporten en de media-aandacht daar omheen, zorgden er bij de samenwerkende gemeenten voor dat er de gedachte ontstond dat er wel potentie in dit idee zit. Want een veel gehoorde eerste reactie was: 'Weinig kans, de BRUT-studie uit 1999 heeft al laten zien dat er te weinig reizigers zouden zijn.' De rapporten van BAM en Goudappel Coffeng hebben die argumentatie weg weten te nemen, ze hebben laten zien dat er wel degelijk een vervoersspanning op de lijn zit. Dat heeft er toe geleid dat het Ministerie van Verkeer & Waterstaat de eerste reactie (weinig vervoerswaarde) heeft veranderd, nu staan ze open voor de rapporten en hebben ze die laten auditen.

8.5 Toekomst

Het verschil van inzicht tussen Breda en Dordrecht dient doorgesproken om te kijken hoe daar mee omgegaan kan worden. Door dat helder te krijgen, wordt er ook gezorgd voor eenheid in het samenwerkingsverband. Die eenheid straalt weer op de rest van de actoren in het proces af. Een stap die momenteel gezet wordt, is het enthousiasme aanwakkeren van de volksvertegenwoordiging, zowel op provinciaal als op rijksniveau. Dat leidt er toe dat er bij de bestuurders op aangedrongen wordt om serieus naar de plannen te kijken. Dat is te zien bij de provincie Noord-Brabant, waar door druk van de

volksvertegenwoordiging de gedeputeerde aanwezig was bij de conferentie. Het is ook te zien in de Tweede Kamer, waar onder druk van de volksvertegenwoordiging gekeken wordt naar de synergievoordelen van gelijktijdige aanleg van het spoor en de weg. Dat geeft aan dat de volksvertegenwoordiging heeft aangedrongen op meer betrokkenheid bij de plannen voor de spoorlijn. Voor een policy window is het van belang dat er genoeg steun is voor de oplossing van een probleem. De druk vanuit de volksvertegenwoordiging zorgt er voor dat er meer steun voor de oplossing gecreëerd wordt. Het uitstralen van draagvlak in dit bottom-up proces vanuit de gemeenten zorgt er voor dat er steun wordt getoond voor de spoorlijn. Verder speelt in dit soort projecten het lobbyproces een grote rol. Omdat er veel verschillende lagen van de overheid bij betrokken zijn, zijn er ook veel partijpolitieke connecties te maken. Het is algemeen bekend dat een VVD-politicus het eerder eens is met VVD-collega, hetzelfde geldt voor de overige partijen. Het is dus van belang dat ook de partijpolitieke contacten goed onderhouden worden, dat voorkomt scheve gezichten.

Echter, het is lastig om te zeggen of er door deze ontwikkelingen een policy window tot stand gebracht kan worden. Het proces rond de spoorlijn Breda – Utrecht is in volle gang, er vinden volop nieuwe ontwikkelingen plaats. Het is de vraag wat het Ministerie van Verkeer & Waterstaat eigenlijk vindt van de spoorlijn. In december 2008 heeft Eurlings (2008) laten weten geen verder onderzoek nodig te vinden, daar is hij op verzoek van de Tweede Kamer op teruggekomen. Hij heeft toen wel verdere onderzoeken in laten stellen. Het is dus wachten op een standpunt van het Ministerie, daar zeggen met name de provincies op te wachten. Het Ministerie heeft aangegeven dat ze wachten met een standpunt totdat de toets op de maatschappelijke kosten en baten van de spoorlijn is gepubliceerd. Tevens wacht het Ministerie op de uitkomsten van de commissie Nijpels, verwacht wordt dat het rapport in oktober 2009 af is (AD, 15 juni 2009). Er breekt dus de komende maanden een belangrijke periode aan. De standpunten van de diverse partijen kunnen veranderen door de uitkomsten van deze twee rapporten. Dat kan weer als input dienen bij de MIRT-overleggen dit najaar. Dat betekent dat de regio's weer met de ministers om de tafel gaan zitten en het is de vraag hoe de spoorlijn daar behandeld gaat worden, actief of passief.

Het is verder van belang dat er duidelijk gemaakt wordt dat er op korte termijn een beslissing genomen moet worden over het vervolgproces van een mogelijke spoorlijn. Want anders verloopt de kans om het spoor samen met de weg uit te voeren. De enthousiaste gemeenten en de initiatiefnemers zouden hier op moeten sturen. Immers, begin 2010 wordt al een besluit genomen over de keuze en de invulling van het ontwerp tracébesluit en de MER (Ministerie van Verkeer & Waterstaat, 2007). Om ook de spoorlijn onderdeel te laten zijn van dat onderzoek, is het zaak om binnenkort een beslissing daarover te maken. Als dat niet gebeurt, bestaat de kans dat de procedures van de spoorlijn langer in beslag nemen en dat kan er toe leiden dat de spoorlijn mogelijk niet tegelijkertijd met de verbreding van de weg kan worden aangelegd. Dan kan er een deel van het synergievoordeel verloren gaan. Dat maakt 2009 het jaar om een aantal beslissingen te nemen over de spoorlijn Breda – Utrecht.



9. Conclusies, reflectie & aanbevelingen

Als laatste hoofdstuk worden er conclusies getrokken, aanbevelingen gedaan en gereflecteerd op de bevindingen. Er wordt in paragraaf 1 begonnen met een korte beantwoording van de deelvragen, in de vorm van een beknopte samenvatting van het onderzoek. Als de deelvragen zijn beantwoord, kan er in paragraaf 2 antwoord gegeven worden op de hoofdvraag van dit onderzoek. In paragraaf 3 worden aanbevelingen gedaan die voortkomen uit dit onderzoek. Het hoofdstuk wordt in paragraaf 4 afgesloten met een reflectie op de bevindingen die in dit onderzoek naar voren zijn gekomen.

9.1 Beantwoording deelvragen

In dit onderzoek zijn verschillende groepen actoren naar voren gekomen die betrokken zijn bij de plannen voor een spoorlijn tussen Breda en Utrecht. Uit het onderzoek is gebleken dat er grofweg een onderverdeling valt te maken in drie categorieën. De eerste categorie is 'actief betrokken'. In deze categorie zijn de gemeenten Breda, Oosterhout, Gorinchem, Dordrecht en Utrecht te vinden. Tezamen vormen zij, ondanks een afwijkend belang van Dordrecht, een samenwerkingsverband dat zich hard maakt voor de totstandkoming van de spoorlijn Breda – Utrecht. In de tweede categorie vallen partijen die 'passieve steun' verlenen aan de spoorlijn. Ze zien de spoorlijn wel zitten, maar houden zich er niet actief mee bezig. Het gaat hier om de gemeente Vianen, de Bestuursregio Utrecht, provincie Noord-Brabant, provincie Zuid-Holland en de provincie Utrecht. Een zorg die hier vooral speelt is de vrees voor vertraging op de verbreding van de A27. De derde categorie is de categorie 'geen mening'. Deze categorie bestaat uit partijen die zich (nog) niet hebben uitgesproken over de spoorlijn en bestaat uit het Ministerie van Verkeer & Waterstaat, NS en ProRail. ProRail is wel betrokken bij de plannen en geeft hun visie, maar ze nemen geen officieel standpunt in. Het Ministerie geeft aan diverse onderzoeken, zoals de MKBA en de uitkomsten van de commissie Nijpels af te wachten. NS geeft aan dat het na 2020 wellicht een interessant project is, maar voor die tijd zijn ze druk bezig met het Programma Hoogfrequent Spoor. Hierbij moet worden opgemerkt dat het proces nog in volle gang is, de houding van partijen ten opzichte van de spoorlijn Breda – Utrecht kan door de tijd heen veranderen.

In het proces rond de spoorlijn Breda – Utrecht hebben zich een aantal change events voorgedaan waardoor het proces in een stroomversnelling is geraakt. Het eerste is dat met het uitnodigen van de Kamercommissie voor Verkeer & Waterstaat de spoorlijn onder de aandacht kwam van de media. Hierdoor werden niet alleen de systemen van gemeenten en provincies met elkaar in contact gebracht, ook de Tweede Kamer en het Ministerie werden aan het proces toegevoegd. Een ander change event is een ontmoeting tussen de wethouders van Utrecht en Breda. Samen hebben zij besloten om de plannen van de initiatiefnemers actief te gaan ondersteunen, later is daar het samenwerkingsverband van de vijf steden uit ontstaan. Dit kan gezien worden als een vorm van zelforganisatie, want de gemeenten besluiten op basis van de onderlinge interactie en zonder opgelegde opdracht om zichzelf te organiseren in een samenwerkingsverband. Ook het initiatief van BAM samen met Goudappel Coffeng kan gezien worden als zelforganisatie, zonder opdracht van de overheid werkte BAM plannen uit voor een spoorlijn en bracht dat ook zelf onder de aandacht van de overheid.

Minister Eurlings was niet enthousiast over de plannen. Na aandringen van de Tweede Kamer is er een audit uitgevoerd naar de cijfers van BAM en Goudappel Coffeng. Eurlings concludeerde daaruit dat er geen verder onderzoek naar de spoorlijn gedaan hoefde te worden. De Tweede Kamer was wel enthousiast en wilde wel meer onderzoek. Dat leidde er toe dat er een audit werd ingesteld over de resultaten van de maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) van BAM. Tot nu toe heeft de minister alle vragen over de spoorlijn aangehouden. Het ministerie wacht met het beantwoorden van

die vragen tot de resultaten van de MKBA en het rapport van de commissie Nijpels gepresenteerd is. Hieruit blijkt dat Het Ministerie wel deelneemt aan het proces, het interacteert met andere systemen zoals de provincies en de initiatiefnemers, maar er is eerder een afwachtende houding te zien dan een proactieve houding.

De betrokken provincies laten in de MIRT-overleggen weten dat zij ook wachten op de antwoorden van minister Eurlings en de uitkomsten van de MKBA-audit. Dat geeft aan dat ook de provincies een afwachtende houding laten zien. De spoorpartners geven bij de plannen van BAM en Goudappel Coffeng aan dat ze beide geen officieel standpunt hebben. ProRail is wel degelijk betrokken bij de diverse sessies en voorziet de plannen ook van commentaar. Maar het heeft geen officieel standpunt, ProRail adviseert het Ministerie en werkt in opdracht van hen. Verder hebben zij de audit van de kostenberekeningen uitgevoerd. NS geeft aan dat ze geen mening hebben over de spoorlijn Breda – Utrecht. Het Programma Hoogfrequent Spoor heeft voor NS prioriteit.

Tussen de verschillende systemen zoals die hierboven zijn beschreven is veel interactie te herkennen. De partijen treden met elkaar in contact en wisselen informatie met elkaar uit. Door die uitwisseling van informatie en kennis vindt er co-evolutie plaats tussen de systemen. De mate van actieve betrokkenheid verschilt wel degelijk tussen de verschillende systemen. Daarmee komt ook naar voren dat de partijen verschillende invloeden op het proces hebben. De gemeenten en de initiatiefnemers trachten het proces juist actief te sturen door veel initiatief te nemen. Terwijl de provincies en het Rijk juist willen afwachten en het proces op die manier niet versnellen.

De complexiteit bij dit proces komt voort uit vele aspecten die ook bij andere infraprojecten te zien zijn. Zo zijn er betrokken actoren die een tegengesteld belang kunnen hebben, gecombineerd met de vele interactie tussen die partijen zorgt het er voor dat het proces complex is. Daarnaast is het proces complex doordat het een idee is van een private onderneming die probeert de verschillende overheden enthousiast te maken. Dat schept een hele andere situatie dan voorheen. Deze startsituatie maakt het proces ook complex voor de publieke actoren en de spoorpartners, want ook voor hen is het nieuw dat een dergelijk groot project wordt voorgesteld door private partij. De partijen gaan daar ieder op hun eigen manier mee om, daar gaat het over in de beantwoording van de hoofdvraag.

9.2 Beantwoording hoofdvraag

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de hoofdvraag van dit onderzoek:

- *Hoe reageren de bestuurlijke actoren en spoorpartners in termen van zelforganiserend vermogen op een initiatief uit de private sector om een spoorlijn aan te leggen tussen Breda en Utrecht?*

Op het niveau van de gemeenten is er een hoge mate van zelforganisatie te ontdekken. De gemeenten Breda, Oosterhout, Gorinchem, Dordrecht en Utrecht hebben zich verenigd in een samenwerkingsverband. Op die manier willen zij hun kennis met elkaar delen en het initiatief van BAM

en Goudappel Coffeng ondersteunen. Zij pleiten voor de spoorlijn en hebben zich buiten de bestaande kaders georganiseerd. Door de verschillende systemen van de 5 gemeenten te combineren, zijn zij in staat gebleken om in korte tijd tot een belangrijke speler in het proces uit te groeien. Zo hebben de gemeenten een conferentie georganiseerd waar bijna alle betrokkenen aanwezig waren. Tevens hebben de gemeenten de commissie Nijpels ingesteld.

De samenwerkende gemeenten willen dat dit project in het MIRT komt, dat is precies waar de systemen van de provincies samenkomen met die van het Rijk. Uit de MIRT-overleggen van afgelopen voorjaar bleek dat alle drie de provincies enigszins afwachtend zijn. Ze geven aan het onderzoek naar de maatschappelijke kosten en baten en de antwoorden en reactie van de minister af te wachten, voordat ze een standpunt innemen ten opzichte van de spoorlijn.

Het Ministerie stond in het begin niet enthousiast tegenover het initiatief, maar ze voelden wel dat het speelde binnen de regio. Door het enthousiasme in de regio en op verzoek van de Tweede Kamer nemen ze nu deel aan het proces. Het Ministerie heeft een onderzoek naar de synergievoordelen en een audit op de MKBA laten uitvoeren. Dit geeft aan dat het Ministerie aanvankelijk niet echt actief mee deed. Nu wacht het Ministerie eerst de uitkomsten van die onderzoeken af. Er liggen nog Kamervragen die beantwoordt moeten worden, ook worden de uitkomsten van de commissie Nijpels afgewacht. De houding van het Ministerie kan getypeerd worden als afwachtend.

De reacties van NS en ProRail zijn ongeveer gelijk. Zij geven allebei aan (nog) geen mening te hebben. NS geeft aan dat zij momenteel een andere prioriteit hebben waar zij mee bezig zijn, dat is het Programma Hoogfrequent Spoor. ProRail neemt ook deel aan de verschillende sessies waar ze de plannen kritisch bekijken. ProRail is adviseur van het Ministerie, maar neemt vooralsnog geen standpunt in over de spoorlijn. Tevens heeft ProRail de financiële audit naar de kosten van de spoorlijn uitgevoerd.

Die afwachtende houding van verschillende organisaties wordt veroorzaakt door een combinatie van factoren. Het Programma Hoogfrequent Spoor is onlangs vastgesteld en gaat uitgevoerd worden. De spoorlijn Breda – Utrecht komt daar niet in voor, daarom geven partijen prioriteit aan het PHS. Tevens bestaat de vrees onder partijen dat de verbreding van de A27 vertraging op gaat lopen, als ook de spoorlijn aangelegd gaat worden. Zij vrezen dat de procedures voor de verbreding vertraagd worden, als aan die procedures nu nog een spoorlijn wordt toegevoegd. Hier kan nog een derde factor aan worden toegevoegd. De combinatie van die drie factoren zorgt er voor dat de provincies en het Ministerie een afwachtende houding hebben. Het gaat om de combinatie van een Eigen Initiatief dat plotseling geïntroduceerd wordt door private partijen, naast het Programma Hoogfrequent Spoor, waar net iedereen het over eens was. Daar komt nog eens bij dat er al procedures in gang zijn gezet voor de verbreding van de A27. Het onbekende van een Eigen Initiatief, dat gesteund wordt door de gemeenten, apart van het Programma Hoogfrequent Spoor en ook nog eens de vrees dat er

misschien vertraging op de verbreding van de A27 zou kunnen optreden, leidt er toe dat een afwachtende houding ontstaat bij de provincies en het Ministerie.

9.3 Aanbevelingen

In deze paragraaf worden enkele aanbevelingen gedaan. Deze aanbevelingen zijn voor iedereen bedoeld die zich met de spoorlijn Breda – Utrecht bezig houdt. De aanbevelingen zijn gebaseerd op de bevindingen die in dit onderzoek naar voren zijn gekomen. Het is belangrijk om in het oog te houden dat het proces rond de spoorlijn Breda – Utrecht als het ware een ‘rijdende trein’ is. Het proces is in volle gang, het Eigen Initiatief staat op de agenda. Maar het einde is nog niet in zicht, er vinden steeds nieuwe ontwikkelingen plaats. Zo komen er nog in 2009 een aantal belangrijke momenten, zoals de uitkomsten van de toets van de MKBA en de resultaten van de commissie Nijpels. Zoals al uit de beantwoording van de hoofdvraag bleek, zijn dit twee belangrijke momenten waar veel partijen naar uitkijken. De uitkomsten van die twee momenten vormen ook weer belangrijke input voor de MIRT-overleggen dit najaar.

Een punt van aandacht is de tegenstelling in belangen tussen Breda en Dordrecht. Deze kwestie over het goederenvervoer dient opgelost te worden. Anders kan dat het proces in een later stadium verstoren en dat heeft zijn weerslag op het samenwerkingsverband, maar ook de uitstraling die zo'n samenwerkingsverband heeft. Het is goed om uit te zoeken wat nu precies het probleem dat de beide gemeenten ervaren. Is het wel zo dat er structureel minder goederenvervoer door Dordrecht komt en komt dat dan allemaal langs Breda straks? Dit zijn vragen die van wezenlijk belang zijn, misschien heeft Dordrecht wel een verkeerd beeld van wat Breda wil qua goederenvervoer, en vice versa. Als dit niet gebeurt, wordt de kans op een policy window klein. Immers, als de belangen blijven botsen, komt er geen overeenstemming over de oplossing. Op die manier wordt de mogelijke totstandkoming van de spoorlijn kleiner, want daarvoor moeten alle partijen het met elkaar eens zijn.

Een manier om de afwachtende houding van een aantal partijen te doorbreken en hen zo actiever te laten worden rond de spoorlijn, is het enthousiast maken van de volksvertegenwoordiging. Als de bestuurders van bijvoorbeeld een provincie niet actief zijn rond de spoorlijn, kan een enthousiaste volksvertegenwoordiging er voor zorgen dat de bestuurders min of meer gedwongen worden om actiever te worden bij de spoorlijn. Een voorbeeld hiervan is de situatie in Noord-Brabant. Door de partijpolitieke contacten warm te houden, kan er ook gezorgd worden voor meer betrokkenheid bij het project. Dat geeft aan dat stimuleren van interactie door de volksvertegenwoordiging kan leiden tot co-evolutie tussen de verschillende systemen. Op het moment dat meer bestuurders zich actief gaan bezighouden met de spoorlijn, kan er co-evolutie tot stand gebracht worden. Oftewel, systemen kunnen van elkaar leren. Ze beïnvloeden elkaar en dat kan de kans op een policy window vergroten.

Het is belangrijk dat het grotere belang van de spoorlijn benadrukt wordt. Door het belang van de ‘BV Nederland’ te benadrukken zorg je er voor dat het niet alleen tot de belangen van de gemeenten beperkt blijft. Juist om de provincies en het Ministerie actiever te laten worden, moet het grotere belang benadrukt worden. Daarvoor is het van belang dat er interactie blijft tussen de verschillende

systemen, dan gaat het om alle systemen, zowel de publieke als private partijen. Door interactie in stand te houden, kunnen partijen van elkaar leren en op die manier ook het besluitvormingsproces gaande te houden. Daarbij moet ook in de gaten worden gehouden dat er wel op korte termijn het een en ander moet gebeuren. Als dat niet het geval is, is de kans aanwezig dat de synergievoordelen niet ten volle kunnen worden benut. Een afwachtende houding kan er voor zorgen dat er niet meer voor een variant gekozen kan worden die door BAM (2009) is bedacht. Want de procedures voor de wegverbreding gaan immers gewoon door. Dat geeft aan dat een afwachtende houding er voor kan zorgen dat er later voor een variant gekozen moet worden die veel minder synergievoordelen heeft. Wanneer er proactiever gehandeld wordt, behoort de variant met de meeste synergievoordelen nog wel tot de mogelijkheden. Het gaat immers om belastinggeld, daarom moet de middenbermvariant (heeft de meeste synergievoordelen en kost dus minder belastinggeld) zeker in het oog gehouden worden. Het doel moet zijn om de variant met de meeste synergievoordelen na te streven. Om met de woorden van minister Eurlings af te sluiten:

“Het gaat immers niet om klein bier.”

9.4 Reflectie

Terugkijkend op dit onderzoek en de ontwikkelingen rond de spoorlijn Breda – Utrecht kan ik wel zeggen dat ik mij verwonderd heb over de manier waarop BAM, samen met Goudappel Coffeng, in staat is geweest om dit idee op de agenda te zetten. Zij zijn in staat gebleken om met hun idee voor een spoorlijn tussen Breda en Utrecht alle lagen van de overheid aan te spreken en in beweging te zetten. De ene laag van de overheid wat meer dan de andere. De samenwerkende steden zien natuurlijk kansen voor hun gemeente om te groeien, mobiliteitsproblemen op te lossen of anderszins. Vanuit het perspectief van het Ministerie en de provincies valt deels te begrijpen dat ze wat terughoudender zijn, er spelen natuurlijk nog meer belangen en projecten die ook allemaal strijden voor een plekje in het MIRT. Maar de andere partijen slagen er goed in om het idee op de agenda te krijgen en er serieuze studies naar uit te laten voeren. Vanuit dat perspectief was het een uitermate interessant bestuurskundig proces om te bestuderen.

Wat mij wel verbaasde is dat NS erg terughoudend was met een reactie op de spoorlijn. Zij gaven aan geen mening te hebben en dat het project in de toekomst misschien wel interessant is. Terwijl er vooral nog weinig noord-zuid corridors zijn in Nederland en de lijn Eindhoven – Den Bosch – Utrecht zeer vol zit. De lijn Breda – Utrecht zou daar een verlichting kunnen betekenen. Een andere constatering die mij in positieve zin verbaasde is het enthousiasme van de gemeenten. De gemeenten in het samenwerkingsverband zijn in staat gebleken om, naast de initiatiefnemers, de lobby voor de spoorlijn voort te zetten. Met het organiseren van de conferentie en het instellen van de commissie Nijpels wisten ze de spoorlijn nog meer in de belangstelling te zetten.

Hierbij moet wel worden aangemerkt dat deze studie zich alleen focust op de casus spoorlijn Breda – Utrecht. De resultaten die naar voren zijn gekomen gelden dan ook alleen voor dit onderwerp. Er is

niet gekeken hoe de diverse organisaties reageren bij andere projecten of situaties. Deze single casestudy is dan ook niet generaliseerbaar voor andere projecten.

Ik hoop dan ook dat de betrokken partijen de synergievoordelen in het oog houden die behaald kunnen worden door de spoorlijn in combinatie met de weg aan te leggen. De bestuurlijk hobbels die verschillende partijen zien, zouden als uitdaging moeten worden opgevat om de synergievoordelen (minder belastinggeld) ten volle te benutten.

Bronnenlijst

Literatuur

Babbie, E. (2004). *The practice of social research*. London; Thomson Wadsworth.

Bovens, M.A.P., 't Hart, P., Van Twist, M.A.P. & Rosenthal, U. (2001). *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek*. Alphen aan den Rijn; Kluwer.

Buijs, J-M., Van der Bol, N., Teisman, G.R. en Byrne, D. (2009). Metropolitan regions as self-organizing systems. In: Teisman, G.R., Gerrits, L.M. & Van Buuren, M.W. (red.). *Managing Complex Governance Systems: Dynamics, Self-Organization and Coevolution in Public Investments*.

Cilliers, P. (2001). Boundaries, Hierarchies and Networks in Complex Systems. In: *International Journal of Innovation Management*. Vol.5, No.2, p.135-147.

Kingdon, J.W. (1984). *Agendas, alternatives, and public choices*. Boston; Little, Brown and Company.

Klijn, E.H., & Snellen, I. (2009). Complexity theory and public administration: a critical appraisal. In: Teisman, G.R., Gerrits, L.M. & Van Buuren, M.W. (red.). *Managing Complex Governance Systems: Dynamics, Self-Organization and Coevolution in Public Investments*.

Manicas, P.T. en Secord, P.F. (1983). *Implications for psychology of the new philosophy of science*. *American Psychologist*, 38. pp. 399-413.

Robson, Colin (2002). *Real world research. A resource for social scientists and practioner-researchers*. Oxford; Blackwell Publishing.

Roo, G. de (2001). *Planning per se, planning per saldo. Over conflicten, complexiteit en besluitvorming in milieuplanning*. Den Haag; Sdu Uitgevers.

Roo, G. de, Zuidema, C. & Visser, J. (2005). *Complexiteit en planologische besluitvorming. Over de betekenis van complexiteit in planologische vraagstukken*. Paper gepresenteerd op discussiedag 'Lof der verwarring', Rotterdam, 19 mei 2005. [<http://www.ruimte-rijk.nl/index/publicaties/publicaties/Complexiteit%20Beleid%20en%20Bestuur.pdf>]

Stacey, R.D. (1996). *Strategic management & organisational dynamics*. London; Pitman Publishing.

Teisman, G.R. (2000). *Models for research into decision-making processes: on phases, streams and decision-making rounds*. *Public Administration*, Vol. 78 No. 4, pp. 937 – 954.

Teisman, G.R., Van Buuren, M.W., & Gerrits, L.M. (2009). An introduction to understanding and managing complex process systems. In: Teisman, G.R., Van Buuren, A. & Gerrits, L.M. *Managing Complex Governance Systems: Dynamics, self-organisation and coevolution in public investments*. London, Routledge.

Zeeuw, Friso de en Licher, Henk (2008). *De actualiteit van infrastructuur en gebiedsontwikkeling*. Delft, Connekt.

Internet

Algemeen Dagblad. *Lobby voor spoor langs A27*. Door: Chantal Blommers. 12 oktober 2008. [http://www.ad.nl/drechtsteden/2689968/Lobby_voor_spoor_langs_A27.html].

Algemeen Dagblad. *Commissie Nijpels onderzoekt*. Door: Roeland Franck. 15 juni 2009. [http://www.ad.nl/utrecht/stad/3292755/Commissie_Nijpels_onderzoekt.html]

BN De Stem. *Spoorlijn Utrecht - Breda onder de loep*. Door: Henk Schol. 16 juni 2009. [<http://www.bndestem.nl/algemeen/binnenland/5120265/Spoorlijn-UtrechtBreda-onder-de-loep.ece>]

Commissie Economie, Mobiliteit en Grotestedenbeleid van de provincie Noord-Brabant. *EMG ondersteunt streven naar verbinding Breda-Utrecht per spoor*. [<http://www.brabant.nl/Besturen/Provinciale%20Staten/Statencommissies/Commissie%20economie%20mobiliteit%20en%20grote%20stedenbeleid.aspx>] 29 mei 2009.

Cramer, Ernst (2009). *Schaalsprong*. [<http://www.ernstcramer.nl/k/12034/news/view/354564/147320/Schaalsprong.html>] 15 juni 2009.

Dronkers, J.H. (2009). *Vooruitgang planstudie A27*. [http://www.actiegroepa27.nl/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=1&Itemid=4]. 5 februari 2009.

Gemeente Breda (2008). *Via Breda: Noord en Zuid verbonden*. [<http://www.breda.nl/index.php?simaction=content&mediumid=35&pagid=2005&fontsize=12>]. 17 juni 2009.

Gemeente Breda (2009). *Steden zien steeds meer kansen voor spoorlijn Breda – Utrecht*. [<http://www.allepersberichten.nl/persbericht/6581/1/Steden-zien-steeds-meer-kansen-voor-spoorlijn-Breda-Utrecht/>]. 31 maart 2009.

Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (2009). *Verkenningen en analyses voor en van beleid*. [http://www.verkeerenwaterstaat.nl/onderwerpen/kennis_en_innovatie/kennisinstituut_voor_mobiliteitsbeleid/]. 23 juni 2009.

Ministerie van Verkeer & Waterstaat (2009a). *Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport*. [<http://www.verkeerenwaterstaat.nl/onderwerpen/begroting/mirt/>]. 26 juni 2009.

Ministerie van Verkeer & Waterstaat (2009b). *MIRT-projectenboek. Mobiliteit*. [<http://mirt2009.mirtprojectenboek.nl/mirt2009/beleidsterreinen/mobiliteit/>]. 22 juni 2009.

Ministerie van Verkeer & Waterstaat (2009c). *Programma Hoogfrequent Spoor. Plan van Aanpak tot projectbesluiten in juni 2010*. [http://www.verkeerenwaterstaat.nl/Images/Plan%20van%20Aanpak%20Programma%20Hoogfrequent%20Spoor_tcm195-244517.pdf]. 23 juli 2009.

Nijs, Wijnand (2009). Gemeenten positief over spoor Breda – Utrecht. In: *Breda Vandaag*, 31 maart 2009. [<http://www.bredavandaag.nl/nieuws/2009-03-31/gemeenten-positief-over-spoor-breda-utrecht>]

Overheid.nl (2009). *Wat is de provincie?* [<http://www.overheid.nl/home/zowerktdeoverheid/wievormendeoverheid/deprovincie/>]. 17 juni 2009.

Rijkswaterstaat (2007). *Publiek-private samenwerking voor de A27*. [http://www.rijkswaterstaat.nl/actueel/persberichten/200709/publiek_private_samenwerking_voor_de_a27.aspx] Geraadpleegd 10 maart 2009

Overige publicaties

BAM & Goudappel Coffeng (2008). *Visienota Spoorverbinding Breda – Utrecht: De vergeten corridor. Op weg naar een bredere visie*.

BAM & Goudappel Coffeng (2009). *Breda – Utrecht, de vergeten corridor. Een jaar verder; B-zeggen*.

BAM Groep (2005). *Introductie Eigen Initiatief*.

Cramer (2008a). *Vragen van het lid Cramer (ChristenUnie) aan de minister van Verkeer en Waterstaat over de aanleg van een spoorlijn Breda–Utrecht* (Ingezonden 21 februari 2008).

Cramer (2008b). *Vragen van het lid Cramer (ChristenUnie) aan de minister van Verkeer en Waterstaat over de aanleg van een spoorlijn Breda–Utrecht*. (Ingezonden 3 april 2008).

Cramer (2009). Vragen van de leden Cramer (ChristenUnie) en Samsom (PvdA) aan de minister van Verkeer en Waterstaat over de spoorverbinding Breda-Utrecht. (Ingezonden 2 april 2009).

Eurlings, C.M.P.S. (2009). *Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de Regering gegeven antwoorden*. 23 april 2009. Kamerstuk 2463.

Eurlings, C.M.P.S. (2008). *Vaststelling van de begrotingsstaat van het Infrastructuurfonds voor het jaar 2009*. 12 december 2008. Kamerstuk 31 700 A, nr. 72.

Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (2008). *Breda – Utrecht uitgerekend. Audit over de vervoerwaarde van een nieuwe spoorlijn*. Den Haag; Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Klijn, E.H. (2009). *Sheets college 6 februari 2009: Operationalisering*.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2009c). *Afsprakenlijst Bestuurlijke Overleggen MIRT Voorjaar 2009*.

ProRail (2008). *Toets op plausibiliteit, kostenraming spoorverbinding Breda – Utrecht*.

Regieraad Bouw & PSIBouw (2006). *Unsolicited proposals, Handleiding voor Eigen Initiatieven in de bouw in het (semi-) publieke domein*. Rijswijk, Quantas.

Rijkswaterstaat (1999). *Verkennde studie corridor Breda – Utrecht. Rapportage project BRUT*.

Rijkswaterstaat (2007). *Startnotitie A27: Lunetten – Hooipolder*.

Wiegman-van Meppelen Scheppink en Koopmans (2008). *Motie van de leden Wiegman-van Meppelen Scheppink en Koopmans*. Voorgesteld 3 juli 2008.

Bijlage 1: Geïnterviewde personen

Hieronder staat de lijst van personen die geïnterviewd zijn in het kader van dit onderzoek. De lijst is gesorteerd op de datum waarop het interview heeft plaatsgevonden:

De heer E. Janse de Jonge

Eerste Kamerlid CDA en voormalig
gedeputeerde provincie Noord-Brabant

Datum interview: 27 april 2009

De heer M.J. Lodewegen

NS Commercie: productontwikkeling

Datum interview: 28 april 2009

De heer R. van Haaf

Senior beleidsmedewerker verkeer en vervoer
Gemeente Oosterhout

Datum interview: 6 mei 2009

Mevrouw C.A. de Jongh

Directeur Railforum

Datum interview: 7 mei 2009

De heer E.N.L.P. Wieme

Projectleider Openbaar Vervoer
Provincie Noord-Brabant

Datum interview: 14 mei 2009

De heer W. Boersma

Leiding sector Stadsontwikkeling
Gemeente Vianen

Datum interview: 19 mei 2009

De heer A.F. van der Werf

Beleidsmedewerker Ruimtelijke
Ontwikkelingen

Gemeente Gorinchem

Datum interview: 20 mei 2009

De heer F.P. Pilzecker

Beleidsadviseur Gemeente Breda

Datum interview: 27 mei 2009

De heer R.H. Tiemersma

Senior adviseur Mobiliteitsbeleid
Gemeente Utrecht

Datum interview: 29 mei 2009

De heer T.H. Vierling

Senior beleidsmedewerker spoorvervoer
Ministerie van Verkeer & Waterstaat

Datum interview: 24 juni 2009

Bijlage 2: Brief met interviewverzoek

Eric Poot
Kalfjeslaan 63
2623 AC Delft
06 – 122 10 338

Organisatie Y
T.a.v.: dhr. X
Adres
Postcode

Delft, 8 april 2009

Bestuurlijke reacties op het private initiatief voor de spoorlijn Breda – Utrecht; verzoek voor interview

Geachte heer... of mevrouw...

Vanuit de Erasmus Universiteit Rotterdam, Faculteit Sociale Wetenschappen, studie Bestuurskunde doe ik een onderzoek onder leiding van dr. Gerrits naar de manier waarop bestuurlijke organisaties omgaan met initiatieven vanuit de private sector, in dit geval de casus spoorlijn Breda – Utrecht.

Hierbij wordt gekeken naar de manier waarop de plannen van BAM Rail op verschillende bestuurlijke niveaus ontvangen worden, hoe er met die plannen omgegaan wordt en wat voor invloeden de verschillende partijen op de casus hebben. Voor dit onderzoek zoek ik contact met de verschillende bestuurlijke organisaties die te maken hebben met deze plannen. Deze organisaties zijn de verschillende gemeenten, provincies en het Rijk betrokken bij dit project.

Via de heer Van Schijndel, van BAM Rail, kwam ik op uw naam als betrokkene bij het project spoorlijn Breda – Utrecht. Ik zou dan ook willen vragen of u tijd vrij kunt en wilt maken voor een interview over dit onderwerp. Dit zou erg nuttig zijn voor mijn onderzoek. Als u wilt, kunt u zelfs anoniem blijven in het onderzoek.

Ik zal over een week of twee contact met u opnemen om te vernemen of u hieraan kunt meewerken. Ik verwacht dat het interview, in de maand april of mei, ongeveer één a anderhalf uur zal duren. Graag kom ik bij u op bezoek, maar eventueel kan het ook telefonisch.

Als tegenprestatie zal ik u rond de maand juli een exemplaar van mijn scriptie en mogelijke publicatie vanuit de Erasmus Universiteit Rotterdam toeleveren. Hierin zal worden aangegeven hoe er aan de hand van deze casus op verschillende niveaus binnen de (rijks)overheid met dit soort initiatieven wordt omgegaan.

Met vriendelijke groeten,

Eric Poot

Emailadres: ericpoot@ziggo.nl
Telefoonnummer: 06 – 122 10 338

Bijlage: verkorte versie van de onderzoeksopzet

Bijlage 3: Topiclijst voor interviews

Topiclijst voor interviews

Inleiding

- Voorstellen, weergeven doel onderzoek, hoe lang, anonimiteit
- Rol van de respondent in het onderzoek
- Mag het opgenomen worden, hoe ziet de terugkoppeling er uit
- Vragen van de respondent?

Vragen

Eigen organisatie

- Kunt u uzelf even voorstellen en vertellen wat uw functie is binnen deze organisatie?
- Hoe is uw organisatie betrokken geraakt bij dit project?
- Wat was uw eerste reactie op dat project?
- Hoe werd er gereageerd op dit initiatief uit de private sector?
- Onder welke afdeling valt de spoorlijn Breda – Utrecht in uw organisatie?
- Wat dat vanaf het begin duidelijk?
- Maakte het verschil dat dit geen standaard project is, dus niet van een publieke partij afkomstig?
- Zijn er meerdere projecten die vanuit de private sector georganiseerd worden, hoe is daar mee omgegaan?
- Hoe is er vervolgens omgegaan met dit nieuwe project in uw organisatie, was het meteen duidelijk hoe dat moest?
- Wordt er daarbij ook nog gekeken hoe andere partijen met dit initiatief omgaan?

Andere partijen

- Welke partijen zijn er volgens u betrokken bij dit project?
- Wat zijn daarbinnen volgens u de belangrijkste?
- Zijn er grote verschillen tussen de partijen over de manier waarop dit project ontvangen is?
- Hoe uiten die verschillen zich?
- Heeft dat effect op de omgang tussen de verschillende partijen?

Problemen

- Voor welke problemen zou de spoorlijn een oplossing kunnen bieden?
- Zijn er gedeelde problemen die alle partijen graag opgelost zouden zien worden?
- Hoe wordt er omgegaan met de gedeelde problemen?

Oplossingen

- Wat is uw visie op de mogelijke oplossing die de spoorlijn zou kunnen bieden?
- Bestaat er consensus over de komst van de spoorlijn?

Omgang tussen actoren

- Vindt er overleg plaats tussen diverse betrokkenen bij dit project? Zo ja, hoe ziet dat overleg er uit?
- Is er veel interactie tussen diverse betrokkenen?
- Wat vindt u van het aantal betrokkenen, is dit van invloed op de bruikbaarheid van de overleggen?
- Is het duidelijk wat de verschillende actoren allemaal willen?

- Hoe werkt u samen met overige publieke partijen?
 - in verticale zin
 - in horizontale zin
- Welke verhoudingen ontbreken?
- Zijn de gangbare verhoudingen tussen publieke partijen verstoord door dit private initiatief?
 - Zo ja: waarom en welke?
 - Zo nee: biedt het mogelijkheden die anders niet zouden zijn ontstaan?

Toekomst project

- Hoe ziet u de samenwerking binnen dit project in de toekomst?
- Hoe ziet u de toekomst van dit project in?
- Hoe ziet u de omgang met initiatieven vanuit de private sector in de toekomst?
- Hoe vindt u het dat uw organisatie met dit private initiatief is omgegaan, ziet u ruimte voor verbeteringen?
- Zou het mogelijk zijn om een richtlijn hiervoor te ontwerpen?
- Moet er gestimuleerd om in de toekomst meer initiatieven vanuit de private sector te ontplooien?
- Hoe ziet u de paradox van enerzijds het stimuleren van innovatie en anderzijds de beperkingen van Europese aanbestedingsregels?
- Zou er hier wat aan moeten gebeuren? Bij wie ligt die verantwoordelijkheid?

Slot

- Bedanken voor interview, herhalen van de gemaakte afspraken
- Wat vond u ervan?