



**Een adaptieve strategie  
voor het bestuurlijk  
realiseren van de  
spoorlijn A27**



Gemeente Breda

**Titel:** Een adaptieve strategie voor het bestuurlijk realiseren van de spoorlijn A27

**Persoonlijke gegevens**

Naam: Tim Niessen

Studentnummer: 326015

Email: niessentim@hotmail.com

Universiteit: Erasmus Universiteit Rotterdam

Opleiding: Bestuurskunde

Master: Governance en Management van Complexe Systemen

**Begeleidend docenten**

Eerste Lezer: Frank Boons

Tweede Lezer: Lasse Gerrits

**Stagegegevens**

Stageorganisatie: Gemeente Breda

Afdeling: Ruimtelijke Ontwikkeling

Stagebegeleider: dhr. F.P. Pilzecker

Datum: augustus 2010

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

## Woord vooraf

Voor u ligt het rapport dat ingaat op de spoorlijn A27. Dit rapport is geschreven voor de Gemeente Breda, als onderdeel van het afstudeertraject van de Bestuurskunde master Governance en Management van Complexe Systemen aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam.

Het rapport komt voort uit de aanbevelingen die zijn gedaan door de commissie Nijpels in 2009. Het doel van het rapport is een beeld te vormen van het regionale commitment rondom de spoorlijn A27 en aanbevelingen te geven voor een adaptieve strategie die zou moeten worden gehanteerd door een op te richten regionaal overlegorgaan.

Zonder de hulp van enkele personen was dit rapport niet tot stand gekomen. Mijn dank gaat allereerst uit naar de Gemeente Breda, voor het beschikbaar stellen van deze uitdagende stageplaats. Speciale dank gaat uit naar de heer Frits Pilzecker. Gedurende de stage heeft hij mij begeleidt en mij voorzien van de benodigde feedback die ervoor gezorgd heeft dat ik een paar slagen dieper heb kunnen maken in het rapport. Ook wil ik de heer Frank Boons bedanken voor de begeleiding en inspirerende woorden vanuit de Erasmus Universiteit en mijn collega-studenten die mij vanuit de scriptiegroep ook hebben voorzien van voldoende feedback: Jacqueline van der Pijl, Jos Littel en Rick van der Eijk. Daarnaast gaat de dank uit naar al de respondenten die hun tijd en energie hebben besteed om mee te werken aan een interview om mij op deze manier te voorzien van waardevolle onderzoeksinformatie. Ten slotte dank ik mijn zus voor haar bijdrage in de lay-out van dit rapport.

Breda, augustus 2010

Tim Niessen



## Inhoud

Samenvatting	7	3.1 Onderzoeksmethode	25
1. Inleiding	10	3.1.1 Interview	25
1.1 Aanleiding	10	3.1.2 Documentenanalyse	26
1.2 Probleemstelling	11	3.2 Betrouwbaarheid en validiteit	26
1.3 Leeswijzer	12	3.3 Actorensselectie	27
2. Theoretisch Kader	14	3.3.1 Rijksactoren	28
2.1 Adaptiviteit	14	3.3.2 Regionale actoren	28
2.1.1 Adaptief vermogen van het systeem	14	3.3.4 Belangenbehartigers	28
2.1.2 Transition management cycle	16	3.3.5 Adaptiviteit	28
2.2 Policy entrepreneurs	17	3.4 Samenwerking stagiair BAM Rail bv	29
2.3 Commitment	18	3.5 Stappen richting conclusies	30
2.4 Systemtheorie	19	3.5.1 Stappen	30
2.4.1 Systemstaten	19	4. Operationalisering	32
2.4.2 Complexiteitsbenadering	20	4.1 Adaptiviteit	32
2.5 Koppelingen van theorieën	21	4.1.1 Adaptiviteit van het systeem	32
2.5.1 Adaptiviteit in relatie met de complexiteitsbenadering	21	4.2 Commitment	36
2.5.2 Systemstaten en adaptiviteit	23	4.2.1 Actorenanalyse	37
3. Methoden en technieken	25	4.3 Systemstaten	38
		4.4 Complexiteitsbenadering	39

5. Resultaten agenda's	41	7.3 Is er sprake van een adaptief vermogen van het bestuurlijk proces rondom het systeem van de spoorlijn A27?	82
5.1 Agenda's	41	8. Aanbevelingen	84
5.2 Systemen	57	8.1 Woord vooraf	84
6. Analyse	59	8.2 Aanbevelingen voor adaptiviteit	85
6.1 Commitment	59	8.2.1 Welke aanpassingen vraagt deze adaptieve strategie aan de individuele betrokken actoren?	88
6.1.1 Actorenanalyse	63	8.3 Aanbevelingen voor geconstateerde spanningen	89
6.1.2 Is er sprake van een regionaal commitment aan de spoorlijn A27?	66	9. Reflectie	94
6.2 Adaptiviteit	67	Literatuurlijst	96
6.2.1 Systeemstaten per systeem	68		
6.2.2 Adaptiviteit & Complexiteitsperspectief	69		
6.2.3 Conclusie relatie systeemstaat en adaptief vermogen	73		
6.4 Adaptiviteit individuele actoren	75		
6.4.1 Conclusie adaptiviteit individuele actoren	77		
6.5 Is er sprake van een adaptief vermogen van het bestuurlijk proces rondom het systeem van de spoorlijn A27?	77		
7. Conclusies	80		
7.1 Is er sprake van een regionaal commitment aan de spoorlijn A27?	80		
7.2 Waar liggen de knelpunten in de beleid- en uitvoeringagenda's van betrokken actoren rondom de spoorlijn A27?	81		

# Samenvatting



**In bijgaand hoofdstuk vindt u de samenvatting van dit rapport. Hier is op korte bondige wijze het onderzoek, de resultaten en de aanbevelingen samengevat.**

## Samenvatting

Al jaren heerst er een congestieproblematiek op de A27. Naast de verbreding van de A27 is er door BAM Rail en Goudappel Coffeng ook het initiatief genomen om een proces te starten om tegelijkertijd een spoorlijn in te passen. De commissie Nijpels heeft onderzoek gedaan naar de haalbaarheid en financierbaarheid van een spoorlijn A27.

Een van de conclusies die deze commissie trok was dat het regionaal commitment hiervoor nog onvoldoende was. Aanbeveling die de commissie hiervoor gaf was dat er een regionaal overlegorgaan moest worden opgericht. Deze conclusies en aanbevelingen vormen de aanleiding van dit onderzoek.

### Doelstelling onderzoek

De doelstelling van dit onderzoek is de gemeente Breda adviseren met betrekking tot het opstellen van een adaptieve strategie voor het bestuurlijk mogelijk maken van de spoorlijn A27, door onderzoek te doen naar de mate van commitment van betrokken landelijke en regionale actoren en de mate van adaptiviteit van het bestuurlijk systeem. Het begrip adaptiviteit kijkt naar het aanpassingsvermogen van een systeem aan onverwachte gebeurtenissen en/of omstandigheden.

Allereerst is via interviews getest wat de agenda van actoren is en in hoeverre er sprake is van bestuurlijk commitment voor de spoorlijn A27. Aan de hand van zes kenmerken van adaptiviteit is daarnaast getest in hoeverre de twee belangrijkste subsystemen in de vorm van de lobbygroep spoor A27 en het projectteam A27 en de vijf actoren met een trekkersrol in het proces (gemeenten Breda, Utrecht, Gorinchem, Provincie Noord-Brabant en BAM Rail) adaptief handelen.

### Commitment en adaptiviteit

In dit onderzoek is net als bij de commissie Nijpels geconcludeerd dat er nog geen sprake is van een algemeen regionaal commitment voor de realisering van de spoorlijn A27. Wel bestaat er een commitment voor het niet onmogelijk maken van deze spoorlijn.

De oorzaak van dit lage commitment komt voort uit de onzekerheid en vaagheid omtrent de plannen en het lange termijn perspectief voor daadwerkelijke realisering van de spoorlijn. Hierdoor ligt de prioriteit bij veel actoren elders.

Daarnaast bleek dat bij het onderzoek naar adaptiviteit, zowel de lobbygroep spoor A27, als het projectteam A27 nog niet alle kenmerken van een adaptief vermogen hanteren. Op actorniveau is geconstateerd dat de onderzochte actoren verschillende kenmerken van adaptiviteit hanteren.

De belangrijkste spanningen zijn te vinden:

- Spanning tussen de projectgroep A27 en de lobbygroep spoor A27 door het gebrek aan adaptiviteit en het hanteren van een complexiteit reducerende benadering door de projectgroep A27.
- Verschillen in tijdsperspectief tussen de verbreding van de A27 en spoor A27 in de MIRT procedure en transitiefasen, waardoor de spoorlijn moeilijk kan worden meegenomen in het proces van de verbreding van de A27.
- Gebrek aan communicatie en dynamiek rondom de spoorlijn A27. Bij verschillende actoren bestaat de wens om meer betrokken te worden in het proces.
- De onduidelijkheid over de ligging van het tracé en de realisatie van de spoorlijn.

## Aanbevelingen

Om het commitment en adaptief vermogen in het systeem te verbeteren zijn er verschillende aanbevelingen gegeven. Onderstaande opsomming geeft een kort overzicht van de aanbevelingen die zijn gedaan:

- Creëer via het toekomstig regionaal overlegorgaan een platform waarin alle actoren vanuit alle niveaus aanwezig zijn en creëer hierin een leeromgeving waarin kennis wordt verzameld van de ontwikkeling uit de omgeving.
- Betrek alle actoren en ga gezamenlijk op zoek naar het 'hogere doel' en oplossingsperspectief dat wordt nagestreefd. Wees flexibel in het doel en het oplossingsperspectief wanneer er onverwachte omstandigheden plaatsvinden.
- Behandel actoren zoveel mogelijk als gelijke partners en werk met actoren vanuit allerlei niveaus samen aan een geïntegreerde oplossing.
- Sluit aan bij de denkrichting (probleem – oplossing) vanuit het DGMO en ga op zoek naar problemen waar de spoorlijn A27 aan kan worden gekoppeld.
- Maak gebruik van een mogelijke gefaseerde aanpak bij de A27 om de koppeling tussen beide projecten weer realistisch te maken.
- Verspreid via een platform de laatste ontwikkelingen over spoor A27 en ga via het platform op zoek naar aangrijpingspunten waar de spoorlijn aan kan worden gekoppeld. Zorg daarbij voor een communicatiestrategie richting de media, het Rijk en de Tweede Kamer.
- Maak het tracé en de invulling van dit tracé via het platform concreter.





# 1. Inleiding



In dit inleidende hoofdstuk worden een aantal onderdelen behandeld. Allereerst zal een korte casusbeschrijving gegeven worden van het verloop van het besluitvormingsproces rondom de spoorlijn Breda – Utrecht, waarbij ingezoomd wordt op de aanleiding van dit onderzoek, het rapport van de commissie Nijpels. Vervolgens wordt ingegaan op de doelstelling en vraagstelling die samen de probleemstelling vormen. Ten slotte zal een leeswijzer worden gegeven.

## 1. Inleiding

### 1.1 Aanleiding

Binnen Nederland zijn drie belangrijke noord-zuid wegverbindingen die van grote waarde zijn voor de mobiliteit in Nederland. De A27 vormt één van deze belangrijke verbindingen. Via de A27 wordt het noordelijke deel van de Randstad (Amsterdam – Utrecht) verbonden met Brabant (Breda) en België (Antwerpen en zuidelijker). Ook vormt de A27 een belangrijke schakel met de oost – westverbindingen A12 – A15 – A58. Met 80.000-110.000 motorvoertuigen per etmaal in 2004 behoort de A27 als één van de drukst bereden snelwegen in Nederland (RWS, Richtlijnen A27 Lunetten – Hooipolder). Dit is ook terug te zien in de file top 50 (verkeersinformatiedienst) waar de A27 vijf keer staat vermeld. Verwacht wordt dat er tussen 2004 en 2020 een groei van het personenvervoer heeft plaatsgevonden van 20% en het goederenvervoer een groei meemaakt van 40 – 80% (Nota Mobiliteit, 2004:5). Hierdoor wordt verwacht dat de situatie alleen maar zal verslechteren. Ook is geconcludeerd dat de A27 tussen Lunetten en Hooipolder nu al niet voldoet aan de ambities en streefwaarden voor bereikbaarheid uit de Nota Mobiliteit. Daarom wordt ingezet op een uitbreiding van de capaciteit van de A27 om zo de problemen te kunnen verminderen en wel aan de streefwaarden te kunnen voldoen.

Om de problemen op de A27 op te lossen zijn diverse plannen ontwikkeld. Naast een verbreding van de A27, wordt vanuit de regio gedacht aan een spoorverbinding tussen Breda en Utrecht. Deze spoorverbinding zou het traject van de A27 gaan volgen tussen Breda en Utrecht. Voor dit projecten zijn al verschillende onderzoeken en bestuurlijke trajecten van start gegaan. In bijlage 1 is een uitgebreide casusbeschrijving opgenomen die specifiek ingaat op de afgelopen en toekomstige ontwikkelingen rondom spoor A27.

### Commissie Nijpels

Aanleiding voor dit onderzoek vormt het rapport van de commissie Nijpels (2009). Op 15 juni 2009 heeft een conferentie plaats gevonden met regionale bestuurlijke partijen. Tijdens deze conferentie is de commissie Nijpels ingesteld. Deze commissie heeft een onderzoek gedaan naar de haalbaarheid en financierbaarheid van de spoorverbinding A27. Via dit onderzoek is getracht uitspraken te doen over de realiteitszin van een versnelde aanleg van een spoorlijn langs de A27. Conclusies van de commissie Nijpels waren:

1. De spoorlijn A27 heeft een (gevalideerde) vervoerswaarde van 50.000 reizigers per dag en is daarmee onmiskenbaar een toegevoegde waarde.
2. De wegverbreding van de A27 mag geen vertraging oplopen.
3. Een gelijktijdige aanleg vanaf 2013 van de spoorlijn en de wegverbreding is niet haalbaar en financieerbaar.
4. De aanleg van de spoorlijn A27 is eventueel na 2020 aan de orde.
5. De aanliggende variant verdient de voorkeur boven de separate ligging.
6. Het nu "niet-onmogelijk maken" van de spoorlijn A27 is het meest realistische investeringsmodel.
7. Het regionale commitment aan het project is nog niet voldoende.

Op basis van deze conclusies zijn vier aanbevelingen gedaan om voor de besluitvorming omtrent de spoorlijn A27. In het rapport van de commissie Nijpels (2009) wordt extra benadrukt dat volgens de commissie 'juist in het samenwerkingsproces binnen de regio de belangrijkste succesfactor schuilt voor het verkrijgen van een plek op de rijksagenda en de uiteindelijke realisatie van de spoorlijn'.

De aanbevelingen die gesteld waren zijn:

1. Verlaat het idee van gelijktijdige aanleg van spoorlijn en wegverbreding; de relatie kan op een andere manier worden vormgegeven.
2. Zet de spoorlijn A27 sterker als een regionaal initiatief neer; zorg voor (1) opname in eigen visies en plannen, (2) opname in gebiedsagenda's en (3) totstandkoming van een regionale visie Spoor A27.
3. Pak de handreiking van de Minister actief op; (1) definieer wat "niet-onmogelijk maken" van de spoorlijn inhoudt, (2) bepaal wat regio en Rijk kunnen doen en (3) reserveer een startbedrag.
4. Richt een regionale organisatie van publieke partijen op.

## 1.2 Probleemstelling

Uit de conclusies en aanbevelingen van de commissie Nijpels komt bij de gemeente Breda de vraag naar boven hoe een dergelijke organisatie van publieke partijen eruit moet komen te zien en hoe de belangen tussen de regionale partijen kunnen worden gekoppeld zodat er een regionaal commitment kan komen voor de spoorlijn A27. Dit onderzoek zal zich richten op de adaptieve strategie die ervoor kan zorgen dat de spoorlijn A27 bestuurlijk wordt gerealiseerd. De doel- en vraagstelling van het onderzoek is als volgt geformuleerd:

### Doelstelling

**De gemeente Breda adviseren met betrekking tot het opstellen van een adaptieve strategie voor het algeheel bestuurlijk systeem voor het mogelijk maken van de spoorlijn A27, door onderzoek te doen naar de mate van commitment van betrokken landelijke en regionale actoren en de mate van adaptiviteit van het bestuurlijk systeem.**

### Centrale vraagstelling

**Is er sprake van zowel een regionaal commitment als van een adaptief vermogen op systeemniveau en individueel niveau rondom het besluitvormingsproces van de spoorlijn A27 en op welke manier kan het regionaal commitment en het adaptief vermogen rondom de spoorlijn A27 worden gerealiseerd en gestimuleerd?**

### Deelvragen

De hoofdvraag bevat een descriptieve en analytische component wat betreft het regionaal commitment en het adaptief vermogen. Daarnaast bevat de hoofdvraag ook een prescriptieve component in de vorm van aanbevelingen om het regionaal commitment en adaptief vermogen te realiseren of verder te stimuleren. De deelvragen zullen worden onderverdeeld in deze drie categorieën.

#### Regionaal commitment

- **Wat zijn de beleids- en uitvoeringsagenda's van betrokken actoren met betrekking op bereikbaarheid en gebiedsontwikkeling?**
- **Waar liggen de knelpunten in de beleids- en uitvoeringsagenda's van betrokken actoren rondom de spoorlijn A27?**
- **Is er sprake van een regionaal commitment aan de spoorlijn A27?**

**Adaptief vermogen**

- **Is er sprake van een adaptief vermogen op systeemniveau?**
- **Is er sprake van een adaptief vermogen op individueel organisatieniveau?**
- **Is er sprake van een adaptief vermogen van het bestuurlijk proces rondom het systeem van de spoorlijn A27?**

**Aanbevelingen**

- **Welke aanbevelingen kunnen worden gegeven voor een adaptief vermogen van het bestuurlijk proces rondom het systeem van de spoorlijn A27 en wat vraagt dit aan individuele betrokken actoren?**
- **Welke aanpassingen zijn nodig om de knelpunten in de beleids- en uitvoeringsagenda's van betrokken actoren rondom de spoorlijn A27 aan te pakken?**

### 1.3 Leeswijzer

Het vervolg van dit onderzoek ziet er als volgt uit. In hoofdstuk 2 worden de theorieën besproken die centraal staan in dit onderzoek. Daarna wordt in hoofdstuk 3 besproken welke onderzoeksmethoden en technieken zullen worden gehanteerd in dit onderzoek. In hoofdstuk 4 wordt de operationalisatie gegeven van de begrippen die centraal staan in dit onderzoek. Hoofdstuk 5 zal een beschrijving geven van de agenda's van de betrokken actoren en geeft een overzicht van de spanningen die bestaan tussen deze agenda's. Hoofdstuk 6 zal een analyse geven in welke mate er sprake is van commitment en adaptiviteit. Hoofdstuk 7 zal de conclusies die zijn getrokken in de analyse kort samenvatten. Hoofdstuk 8 zal ingaan op de aanbevelingen die voortkomen uit de getrokken conclusies. Ten slotte zal in hoofdstuk 9 nog een reflectie worden gegeven op het onderzoek.

## 2. Theoretisch kader

In het theoretisch kader worden de theorieën behandeld die leidend zijn in dit onderzoek. De basis in dit onderzoek wordt gevormd de theorieën over adaptiviteit en commitment. Deze theorieën worden ondersteund door de theorie over policy entrepreneurs, de theorie over systeemstaten en de complexiteitstheorie.



## 2. Theoretisch Kader

### 2.1 Adaptiviteit

Het belangrijkste element dat centraal staat in dit onderzoek is adaptiviteit. In dit onderzoek wordt de adaptiviteit getest van de twee belangrijkste subsystemen en van de 5 belangrijkste individuele actoren met een huidige trekkersrol. Adaptiviteit kan gezien worden als het aanpassingsvermogen van een systeem aan onverwachte omstandigheden.

Verder in dit hoofdstuk zal worden ingegaan wat wordt verstaan onder een systeem. Hartvigsen e.a. (1998) geven aan dat een complex adaptief systeem (CAS) adaptief is, omdat een CAS de capaciteit heeft om te veranderen en te leren van een ervaring. Adaptieve systemen kunnen zich relatief eenvoudig aanpassen aan veranderende omstandigheden. "Deze omstandigheden kunnen bestaan in de omgeving, de echte wereld waar het systeem zich heeft genesteld. En deze omstandigheden kunnen bestaan in andere systemen die zich bevinden in dezelfde wereld en die met het systeem concurreren voor dezelfde bronnen en die eventueel aanvullende diensten leveren" Hartvigsen e.a. (1998). Aan de hand van de theorie van Adaptive Governance (Folke et al., 2005) worden de kenmerken van een adaptief systeem besproken.

#### 2.1.1 Adaptief vermogen van het systeem

Een systeem kan via verschillende kenmerken worden veranderd richting een adaptief systeem. Zowel een geheel systeem als een klein subsysteem op het niveau van één actor kan een adaptieve strategie hanteren. Een actor kan een adaptieve strategie hanteren, waardoor zij makkelijker en sneller kansen kan benutten of zich kan aanpassen aan bedreigingen die voortkomen uit onverwachte gebeurtenissen.

Folke et al. (Adaptive Governance, 2005) geven aanbevelingen voor een adaptief vermogen van een systeem.

#### **Adaptive governance**

Volgens Folke et al. (2005) verbindt adaptive governance individuen, organisaties, instituten en agentschappen. Met name bepaalde sleutelpersonen verzorgen aspecten als leiderschap, vertrouwen, visie, betekenisgeving en zij helpen om organisaties te transformeren richting een leeromgeving. Adaptive governance systemen hebben altijd een bepaalde mate van zelforganisatie in zich, waarin sociale netwerken van teams en actorgroepen gebruik maken van verschillende kennissystemen en ervaringen voor de ontwikkelingen van een gemeenschappelijke visie en beleid. Adaptive governance focust zich op experimenteren en leren en het brengt onderzoek naar instituten en organisaties voor samenwerking, collectieve actie en conflictoplossing samen in relatie met het management van systemen. Hierbij is er een essentiële rol voor individuele behoefte die moeten worden erkend (leiderschap, vertrouwen, visie en betekenisgeving) en de sociale relaties (actorgroepen, kennissystemen, sociaal geheugen). De sociale netwerken dienen daarbij als het web dat het adaptive governance systeem bij elkaar houdt. Wanneer deze twee theorieën wordt gecombineerd kan worden gekomen tot de volgende 6 kenmerken voor de verandering van systemen naar adaptieve systemen:

#### **Kenmerk 1: Aanwezigheid van mobilisatie van bronnen in omgevingskennis.**

Folke et al. (2005) zeggen dat omgevingsfeedback moet worden opgespoord en dat gereageerd moet worden op een manier die bijdraagt aan de veerkracht van het systeem. Daarbij moeten alle bronnen van inzicht worden gemobiliseerd waardoor het systeem kan profiteren van alle gecombineerde kennis. Sociale prikkels voor de generatie van omgevingskennis moet expliciet worden geïntegreerd als wel de capaciteit om signalen uit de omgeving te monitoren en te vertalen op zo'n manier dat het kan worden gebruikt in het sociaal systeem. Er wordt steeds meer aanbevolen dat kennisontwikkeling van

de dynamiek van systemen expliciet moet worden geïntegreerd in adaptief management in plaats van de optimalisatie van resultaten. Dit aspect benadrukt een leeromgeving dat leiderschap en verandering van sociale normen binnen managementorganisaties behoeft. Door deze kennisontwikkeling van de omgeving kan meer inzicht worden verkregen in de (negatieve) spillovers van het systeem en andere 'boomerangeffecten'.

### **Kenmerk 2: Flexibele antwoorden geven op ontwikkelingen in de omgeving.**

Folke et al. (2005) geven aan dat het belangrijk is goed om te gaan met externe verstoringen, onzekerheden en verassingen. Daarbij is het noodzakelijk soms flexibel om te gaan met antwoorden op deze verstoringen. Het is daarbij niet voldoende voor een goed functionerend systeem van multi-level governance om in harmonie te zijn met de dynamiek van de omgeving. Het systeem moet ook de capaciteit ontwikkelen om te kunnen omgaan met veranderingen in de omgeving. De uitdaging voor het systeem is om de onzekerheid te accepteren en voorbereid te zijn op verandering en verassing. Hiervoor is een verbetering van het adaptief vermogen nodig om te kunnen omgaan met verstoringen. Succesvol management wordt hiervoor gekenmerkt door het continue testen, controleren en herwaarderen om adaptieve antwoorden te verbeteren en de onzekerheid in complexe systemen te erkennen.

### **Kenmerk 3: Ruimte geven aan nieuwe perspectieven.**

Folke et al. (2005) geven aan dat via diversiteit in het systeem een bepaalde stijfheid van het systeem wordt voorkomen, waardoor het systeem flexibel kan reageren op veranderingen in de omgeving. Echter moet naast diversiteit ook een bepaalde mate van samenhang tussen eenheden bestaan in het systeem. Door de diversiteit wordt het systeem gedwongen om een variëteit van innovatieve opties te ontwikkelen, in plaats van te zoeken naar één optimale oplossing. Hierdoor worden de opties open gehouden en kan geleerd worden van de voor- en nadelen

van de opties voordat een definitieve keuze wordt gemaakt. Door het experimenteren met opties wordt de onzekerheid verminderd wat leidt tot beter geïnformeerde besluiten. Van belang is dat deze ruimte ook wordt geboden aan actoren.

### **Kenmerk 4: Een omgeving waarin alle actoren aanwezig zijn.**

Zoals zojuist al naar voren kwam, zorgt een omgeving waarin alle actoren aanwezig zijn voor een gedwongen ontwikkeling van een variëteit van innovatieve opties. Holling (in Lessard 1978:86) zegt dat deze actoren al in het begin van het beleidsproces moeten worden betrokken. Ook zorgt het voor voldoende kennis van de omgeving om snel te reageren op ontwikkelingen in deze omgeving. Folke et al. (2005) vinden het daarom van belang dat er ruimte wordt gecreëerd voor nieuwe niches<sup>1</sup> in zogenoemde arena's<sup>2</sup>. Door het creëren van deze ruimte wordt er een opkomende structuur gecreëerd, waarbij er bescherming wordt geboden aan een kleine groep actoren om een eigen structuur te ontwikkelen. De opkomende structuur wordt gevormd rondom deze niches, waarbij de verdere ontwikkeling van deze niches wordt gestimuleerd. Nadat de niches zich hebben ontwikkeld moet getracht worden niches met dezelfde richting aan elkaar te verbinden. Dit gebeurt door het vaststellen en organiseren van een 'arena', een quasi beschermde omgeving voor actoren en policy entrepreneurs. Van belang daarbij is dat alle actoren aanwezig zijn in deze arena om zo voldoende variëteit te kunnen waarborgen.

<sup>1</sup> Een 'niche' is een nieuwe, kleine structuur van actoren, die opkomt door het zelforganiserend vermogen van het systeem en die zichzelf aansluit aan een nieuwe configuratie van nieuwe perspectieven.

<sup>2</sup> Een arena is een soort virtueel netwerk, dat een legitieme experimentele ruimte biedt waarin de betrokken actoren sociale leerprocessen gebruiken om nieuwe kennis en begrip te ontwikkelen dat zal leiden tot nieuwe perspectieven op het issue.

### **Kenmerk 5: Verantwoordelijkheden worden verdeeld**

Folke et al. (2005) geven aan dat zij het van belang vinden dat de macht en verantwoordelijkheid wordt verdeeld. Het delen van macht en verantwoordelijkheid heeft betrekking op meerdere en vaak policentrische institutionele en organisatorische banden tussen gebruiker, overheidsinstellingen en non-gouvernementele organisaties. Dit wil dus zeggen dat er noch sprake is van centralisatie of decentralisatie, maar dat er kruislings interacties tussen allerlei niveaus zijn. Adaptief comanagement vertrouwt op de medewerking van een gevarieerde set van belanghebbenden, die op verschillende niveaus in het sociale netwerk opereren. Dit aspect benadrukt daarmee de rol van multi-level sociale netwerken om kennis en sociaal kapitaal alsmede juridische, politieke en financiële steun aan initiatieven te ontwikkelen en te verspreiden. Door de verdeling van verantwoordelijkheid en macht wordt interactie tussen de verschillende actoren gestimuleerd. Via deze interactie wordt de betrokkenheid van actoren verhoogt en kan er gewerkt worden naar een breder gedragen oplossing. Holling (in Lessard 1978:86) geeft aan dat door actoren in het proces als gelijke partners te integreren, het proces zelfs kan profiteren van de onverwachte gebeurtenissen.

### **Kenmerk 6: Aanwezigheid van flexibele doelen**

Ten slotte geeft Folke et al. (2005) aan dat beleid moet worden gezien als hypothesen, waardoor managementactiviteiten de experimenten worden om het beleid te toetsen. Om de afwijkende structuren en niches te stimuleren moet getracht worden nieuwe attractors<sup>3</sup> te vinden voor het systeem door de ontwikkeling van een duurzame visie en afgeleide wegen op macroniveau die als gids dienen voor niche ontwikkeling. Om

---

<sup>3</sup> Een 'attractor' is een richting / oplossingperceptie, waar een systeem gedurende een lange tijd naar toe evolueert. De attractor kan in de loop der tijd veranderen. Met name in een periode van instabiliteit en chaos zijn er kansen om een nieuwe weg in te slaan.

de bestaande diepliggende structuur van een systeem te veranderen zijn radicale stappen nodig richting een nieuwe attractor. Echter leidt snelle radicale verandering vaak tot veel weerstand. Door incrementele verandering door te voeren wordt het systeem in staat gesteld om zich aan te passen aan de nieuwe omstandigheden en nieuwe structuren op te bouwen die passen bij de nieuwe configuratie. Dit kan bewerkstelligt worden door visies te ontwikkelen richting een duurzame toekomst via experimenten die aansluiten bij de verschillende wegen die leiden naar een duurzame visie. Holling (in Lessard 1978:86) gaat mee in deze aanbeveling en zegt dat door de toepassing van effectieve monitoring en evaluatieprocedures geleerd kan worden. Deze studies moeten volgens Holling (in Lessard 1978:86) niet ad hoc achter de implementatiefase worden uitgevoerd, maar al vanaf het begin van het beleidsproces. Uit de monitoring en evaluaties kan geleerd worden of de doelen voldoende effect hebben. Van belang daarbij is dat er gedurende deze fase van experimenteren flexibel wordt omgegaan met de doelen, mocht er uit de studies een negatief resultaat komen. Voorgaande instrumenten worden gehanteerd in de transition management cycle van Loorbach 2007. Hieronder staat een beschrijving van deze cyclus.

### **2.1.2 Transition management cycle**

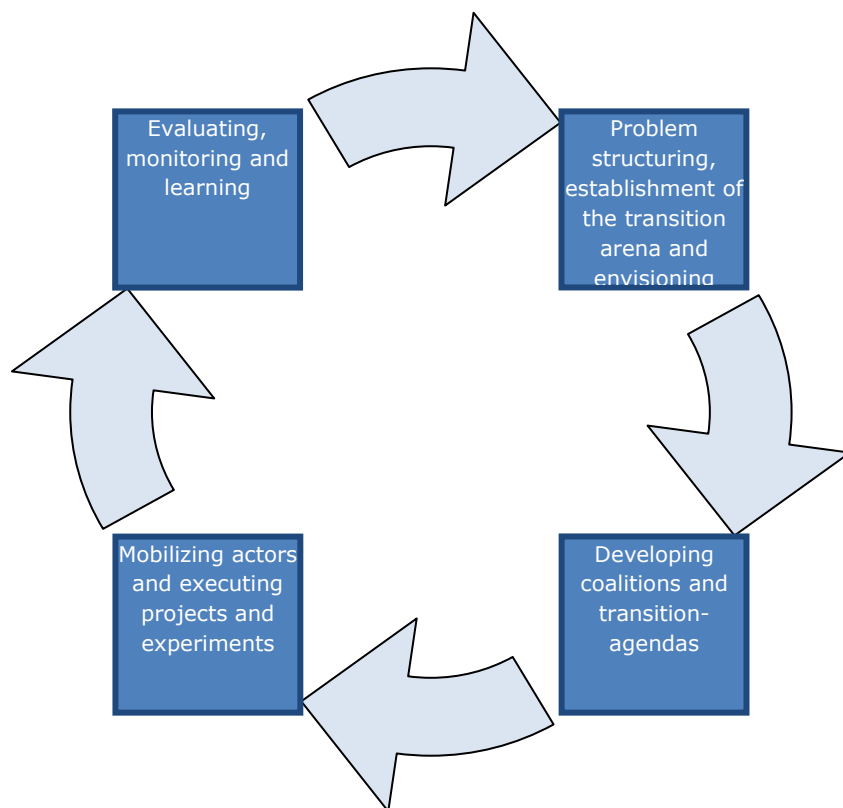
Het proces naar een duurzame richting van het systeem is een cyclus die zich herhaalt volgens Loorbach (in Rotmans & Loorbach 2009), zoals te zien is in figuur 1. Deze cyclus wordt in het onderzoek gebruikt om aan te tonen dat er qua tijd verschillen bestaan tussen de twee belangrijkste subsystemen.

Het proces begint met een analyse van de variëteit van actoren die input geeft voor discussie. Dit inzicht in de complexiteit van het systeem, de grootste subsystemen, de dominante causale relaties, feedback loops, de oorsprong van het systeem en de aanwezige structurele problemen geven de condities om te discussiëren over visies, strategieën en acties



voor de toekomst. Deze kennis over de actoren draagt bij aan de selectie van actoren voor de transitionarena.

In deze arena wordt via discussies in een sociaal leerproces nieuwe kennis ontwikkeld dat leidt tot een nieuw perspectief op het issue. Dit leidt tot een gezamenlijk perspectief waar naar toe wordt gestreefd. Gedurende de discussies wordt een gezamenlijk, duurzaam beeld gecreëerd met mogelijke opties om dat beeld te bereiken. Via experimenten met deze opties kan dit eindbeeld worden aangepast.



Figuur 1: Transition management cyclus (Loorbach: 2007)

Het proces is een doelzoekend proces, waarin de visies en doelen gedurende de tijd veranderen. Gedurende het proces zullen de actoren die visies kiezen die het beste er uit zien. De gezamenlijke agenda bestaat uit inhoud-, proces-, en leerdoelen. Deze doelen zijn aan verandering onderhevig.

Met de nieuwe visies en opties kan worden geëxperimenteerd om ze te combineren met bestaande activiteiten. Deze experimenten hebben een leerdoel, die moet bijdragen aan een duurzaam doel op systeemniveau en past binnen de opties die zijn voorgesteld. Het uiteindelijke doel van de experimenten is om een portfolio van opties te creëren die elkaar versterkt en die bijdragen aan de duurzaamheid van de gestelde doelen.

Tijdens het leerproces en de zoektocht naar geschikte opties is constante monitoring cruciaal. Ten eerste vindt monitoring plaats op actorniveau; zijn er veranderingen in gedrag, netwerkactiviteiten, alliantievorming, verantwoordelijkheden, activiteiten, projecten, machtsmiddelen. Ten tweede moet de gezamenlijke agenda in de gaten worden gehouden; veranderen acties, doelen, projecten en instrumenten waar al mee was ingestemd door het systeem. Ten derde moeten de experimenten gemonitord worden; welke kennis is ontwikkeld en hoe wordt deze kennis verspreid. Ten vierde moet het proces zelf in de gaten worden gehouden; waar wordt vooruitgang geboekt, waar zitten barrières, wat kan worden verbeterd. Dit monitoren verbetert het algehele leerproces.

## 2.2 Policy entrepreneurs

Een belangrijke rol bij de koppeling van verschillende stromen van problemen en oplossingen wordt gespeeld door policy entrepreneurs. Policy entrepreneurs zijn volgens Kingdon (1984) "pleiters die bereid zijn om hun bronnen zoals tijd, energie, reputatie en geld te besteden om een positie te promoten in ruil voor geanticiperde toekomstige winst in de vorm van materieel, doelgericht of solidair voordeel." Zij brengen mede de koppelingen tot stand die kunnen leiden tot synchronisatie van agenda's. Policy entrepreneurs proberen bijvoorbeeld hun oplossingen te

koppelen aan problemen en actoren. Synchronisatie kan dus plaats vinden door toevallige (politieke) gebeurtenissen en policy entrepreneurs. Een policy entrepreneur is vaak een bevlogen iemand die een bepaalde visie ontwikkeld en hiervoor commitment probeert te verkrijgen vanuit andere actoren. Hij kan gezien worden als een opportunist. Een policy entrepreneur is een voorbeeld van een persoon die een flexibele adaptieve strategie hanteert om commitment voor zijn visie te krijgen.

Een policy entrepreneur heeft volgens Kingdon (1984) verschillende kwaliteiten die zijn onder te verdelen in drie categorieën:

- De persoon maakt aanspraak om aangehoord te worden op basis van expertise, de bevoegdheid om voor anderen te spreken of een autoritaire besluitvormingspositie.
- De persoon staat bekend om zijn politieke connecties en onderhandelingsvaardigheid.
- De persoon is hardnekkig in het verkondigen van zijn boodschap.

## 2.3 Commitment

Het tweede centrale begrip in dit onderzoek is commitment. Voor iedere actor wordt bekeken in hoeverre zij gecommitteerd zijn, zodat kan worden bekeken in hoeverre er sprake is van een regionaal commitment. Het begrip commitment wordt vaak gebruikt in verschillende contexten en kan daardoor verschillende betekenissen hebben. "Origineel betekend commitment een belofte, gevaar, overeenkomst, contract of toewijding die gemaakt wordt tegenover onszelf of anderen, om iets te doen of op een bepaalde manier te handelen in de toekomst" (Back 2007).

Er zijn binnen de theorie rondom commitment twee stromingen bekend: *attitudinal commitment* en *behavioural commitment* (Metcalf & Dick, 2000). Mowday et al. (1982) onderscheiden beide vormen in Metcalf & Dick (2000) als volgt: "*Attitudinal commitment* richt zich op de

ontwikkeling van de gedachtegang waarbij personen zich gaan bezinnen op hun relatie met de organisatie. Hierbij wegen de individuen de eigen waarden en normen af tegen de waarden en normen van de organisatie. *Behavioural commitment* bekijkt het proces waarbij individuen betrokken raken bij een organisatie en hoe zij met dit probleem omgaan. Dit type commitment is enigszins 'afgedwongen' door de organisatie en probeert de condities te identificeren die helpen te verklaren waarom bepaalde gedragspatronen zich herhalen en kijkt naar de effecten van de gedragsverandering op de houding van het individu ten opzichte van de verandering."

In de theorie zijn verschillende betekenissen gegeven aan het begrip 'commitment' en is de afgelopen 20 jaar al veel onderzocht. Metcalf en Dick (2000) geven aan dat het model van Porter et al. (1974) breed geaccepteerd wordt als marktleider in de gebruikte definitie over commitment. Porter et al. (1974) (in Metcalf en Dick, 2000:813) stelde voor dat 'commitment vooral betrekking heeft op de relatieve kracht van de identificatie en betrokkenheid van een individu met een specifieke organisatie. De definitie die Porter et al. (1974) voorstelt wordt opgebouwd rondom drie factoren:

1. Een sterk geloof en toewijding aan organisatie doelen en waarden.
2. De bereidheid om extra inspanningen uit te oefenen namens de organisatie.
3. Een sterke wens om lidmaatschap te houden in de organisatie.

De drie factoren kunnen worden samengevat als identificatie (1), betrokkenheid (2) en loyaliteit (3). Wanneer de drie factoren aanwezig zijn is er dus sprake van commitment.

Door interne of externe veranderingen kan het voorkomen dat gedurende de tijd verstrijkt de mate van commitment veranderd. Het is belangrijk ervan bewust te zijn dat commitment bij een actor niet voor eeuwig vast staat, maar dat dit commitment ook aan verandering onderhevig is.

## 2.4 Systemtheorie

Binnen dit onderzoek wordt de systeemstaat van het bestuurlijk systeem rondom de spoorlijn A27 onderzocht. Een systeem bestaat uit allerlei subsystemen die allemaal met elkaar verbonden zijn op een bepaalde manier en elkaar beïnvloeden. Alles kan worden samengevat in een veelgenoemde uitspraak: *"the whole is more than the sum of its parts"* (Barton et al.:2004). De verschillende subsystemen worden ieder vanuit hun eigen perspectief benaderd, waardoor kan worden gekomen tot een pluriforme benadering van het systeem. Dit is de kern van de systeemtheorie. Doordat de verschillende waarheden met elkaar worden samengebracht kunnen zij met elkaar worden vergeleken. Binnen het systeemdenken wordt niet gezocht naar een simpele oorzaak – gevolg relatie, maar wordt gezocht naar een rijker beeld van complexe systemen die wordt benaderd vanuit diverse perspectieven.

Volgens Meadows (2008) bestaan systemen uit drie kenmerken. Meadows (2008) zegt hierover: *"(..) a system must consist of three kinds of things: elements, interconnections, and a function or purpose."* In dit onderzoek wordt gesproken van een systeem als het aan deze drie kenmerken voldoet: 1) er kunnen elementen onderscheiden worden; 2) deze elementen beïnvloeden elkaar via onderlinge interacties; 3) de elementen streven een gezamenlijk doel na.

Elementen bestaan uit verschillende zaken. Waldman (2007) zegt over systemen: *"A system is created when two or more components interact"* (Waldman: 2007). Systemen bestaan uit actoren die met elkaar in verbinding staan. Elementen van systemen kunnen ook fysieke, sociale en economische kenmerken hebben die systemen beïnvloeden.

Via interactie staan elementen in direct contact met andere elementen binnen het systeem. Naast intern kan er ook extern worden gekeken naar systemen. Daarbij wordt niet gekeken naar de interactie binnen een systeem, maar naar de interactie tussen verschillende systemen.

Waldman (2007) zegt hierover:

*"System thinkers must consider three inters: the interactions of components within a process, the inter-relationships of processes within a system and the inter-connections between systems and across time"*.

Het laatste kenmerk van een systeem is het 'doel' dat het systeem nastreeft. Over de doelen van systemen zegt Waldman (2007): *"(..)we define thinking system as a CAS with two additional, unique characteristics: (1) having goal(s) separate from survival, and (2) having the capability to structure its own learning and to innovate purposefully"*. Naast dat de elementen van het systeem een doel hebben anders dan overleving, moet het systeem ook capabel zijn om te leren, innoveren en verbeteren. Via de doelen van het systeem komen de elementen van het systeem meer met elkaar in verbinding. Tevens kunnen door de verbindingen binnen een systeem de doelen worden behaald.

### 2.4.1 Systeemstaten

Een systeem kan zich bevinden in verschillende systeemstaten. In dit onderzoek wordt bekeken in hoeverre de systeemstaat gevolgen heeft voor het adaptief vermogen van het systeem. Volgens Teisman (2005) heeft de systeemstaat namelijk gevolgen voor het adaptieve vermogen van het systeem. *"Door veel auteurs wordt beargumenteerd dat de meest effectieve systeemstaat ligt op de grens van chaos en orde (Teisman 2005), omdat stabiliteit geen innovatie genereert en chaos geen resultaten"* (Teisman et al., 2009, 175). Teisman et al. (2009) hebben vier systeemstaten onderscheiden waarin systemen zich kunnen bevinden. Deze systeemstaten laten de mate van dynamiek zien binnen systemen en laten zien of deze mate productief of onproductief is. De systeemstaten zijn stabiel, inert, dynamisch en chaotisch. In de onderstaande tabel komen deze systeemstaten naar voren.

	Stabiel	Dynamisch
Productief	<b>Stabiele systeemstaat</b>	<b>Dynamische systeemstaat</b>
Onproductief	<b>Inerte systeemstaat</b>	<b>Chaotische systeemstaat</b>

Tabel 1: systeemstaten

### Stabiele systeemstaat

In een stabiele systeemstaat ontwikkelen zich stabiele processen volgens de verwachting. Dit komt door de afwezigheid van versturende ontwikkelingen of als een gevolg van goed managementvermogen om het proces te beheersen en te controleren. Het proces weet in deze staat vooruitgang te boeken.

### Dynamische systeemstaat

In een dynamische systeemstaat ontwikkelen zich dynamische processen op een non-lineaire manier in afwijking van de eerste verwachting. Dit komt als gevolg van de aanwezigheid van veel (onverwachte) ontwikkelingen. Toch weet het management ondanks deze onverwachte gebeurtenissen een bevredigend resultaat te boeken.

### Inerte systeemstaat

In een inerte systeemstaat worden de processen zo goed mogelijk gecontroleerd, met duidelijk voorafgestelde doelen en een duidelijke begeleiding. Versturende ontwikkelingen worden zoveel mogelijk tegen gegaan. Echter is het proces zo vast gelopen dat het systeem geen progressie meer weet te boeken.

### Chaotische systeemstaat

In een chaotische systeemstaat ontwikkelen processen zich in een grillig patroon, die de bestaande stabiele vooruitgang uitdaagt. Door de grilligheid in het proces en door de aanwezigheid van grote aantallen onverwachte ontwikkelingen, is het systeem niet in staat om nieuwe orde in de chaos te genereren en boekt het systeem geen vooruitgang.

## 2.4.2 Complexiteitsbenadering

Binnen het systeem kan de complexiteit op verschillende manieren benaderd worden. Hierin is een keuze te maken. Teisman (2005) geeft aan dat complexe systemen op twee manieren kunnen worden bekeken. De eerste benadering is dat complexe systemen gezien kunnen worden als ingewikkelde varianten van eenvoudige systemen. In dit perspectief is er meer inspanning nodig om de systemen te doorgronden, maar is de werking ervan kenbaar en stuurbaar. De tweede benadering ziet complexe systemen als organismen die grillig groeien en sterven en waaruit nieuwe systemen groeien die niet zijn te verklaren uit de systemen waaruit ze zijn voortgekomen. In dit perspectief wordt ervan uit gegaan dat een sturend optreden door één actor vanuit een punt vaak irrelevant is.

Grofweg kan men twee perspectieven onderscheiden op de wijze waarop managers omgaan met deze complexiteit. "Het eerste perspectief is complexiteitsreductie. In dit perspectief zet de manager in op een zoektocht naar orde en eenvoud en gaat de aandacht uit naar eenheden, structuren en begrenzingen.

Het tweede perspectief is complexiteiterkenning. In dit perspectief draait het om het begrijpen van de wanorde, waarbij de grensoverschrijdende interferenties en het tot stand komen van systeemspongen en transformaties (waarbij het systeem bijvoorbeeld van een dynamische systeemstaat naar een stabiele systeemstaat gaat) van groot belang zijn” (Teisman: 2005).

### **Twee uitersten**

De twee benaderingen kunnen worden gezien als twee uitersten. In de praktijk is er geen duidelijk onderscheid toe te passen en is er geen sprake van één ‘juiste’ benadering. Teisman (2005) geeft aan dat een effectieve benadering plaats vindt op de grens van chaos en orde. “Daar is voldoende beweging om effectief te kunnen ontwikkelen en niet zoveel beweging dat er geen consolidatie van handelingen meer mogelijk is of zoveel verstarring dat er geen verandering mogelijk is.” Binnen het complexiteitsdenken is het begrip adaptatie belangrijk. Binnen de ordezoekende benadering wordt het begrip adaptatie ingevuld door het optimaliseren van de eigen organisatie. In de complexiteiterkenning benadering wordt juist verder gekeken dan de eigen organisatie en wordt met name gekeken naar relaties in netwerken en de ketens waaruit die netwerken deel uit maken. In dit onderzoek wordt er een koppeling gelegd tussen de complexiteitsbenadering en het adaptief vermogen van een systeem

## **2.5 Koppelingen van theorieën**

In deze paragraaf worden de koppelingen van theorieën behandeld, die zullen worden gebruikt in de analyse van dit onderzoek. Allereerst zal worden ingegaan op de koppeling tussen adaptiviteit in relatie met de complexiteitsbenadering. Ten slotte wordt de theorie over systeemstaten gekoppeld met adaptiviteit.

### **2.5.1 Adaptiviteit in relatie met de complexiteitsbenadering**

De adaptiviteit van het systeem wordt bekeken in combinatie met de complexiteitsbenadering die nu door het systeem gehanteerd wordt. Volgens Teisman (2005) bestaat er een relatie tussen de complexiteitsbril die het systeem op heeft en de invloed die hier uit gaat voor de mate waarin het systeem zich adaptief organiseert. Teisman (2005: 87, 114) geeft aan dat een erkennende benadering een adaptiever vermogen van het systeem geeft dan een reducerende benadering.

Dit komt doordat bij een erkennende benadering meer aandacht besteed wordt aan de omgeving en belanghebbende actoren, waardoor zij makkelijker in staat zijn om adaptiever te reageren op ontwikkelingen in de omgeving en in het systeem. In een reducerende benadering ontbreekt deze focus op de omgeving en is men meer bezig met de eigen projectorganisatie. In de tabel op de volgende pagina is de koppeling tussen beide theorieën gelegd.

#### **Benoeming variabelen**

De onafhankelijke variabele in deze relatie is de complexiteitsbenadering. Deze variabele bepaald de mate van adaptiviteit van het systeem. De adaptiviteit van het systeem vormt daarmee de afhankelijke variabele.

Complexiteitsbenadering	Systeemadaptiviteit	Resultaat vermogen systeem
<p><b>Erkenning</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Zoeken naar heelheid door verbinding.</li> <li>- Combineren in ketens en in netwerken.</li> <li>- Ontwikkeling verloopt doordat orde voortvloeit uit wanorde via zelforganisatie en verbindend leiderschap.</li> <li>- Ketens en netwerken zijn door zelforganisatie verbonden delen van gehelen, waarin actoren voor anderen meerwaarde hebben. Ketens zijn labiel van karakter en worden herschapen door aanpassing t.o.v. de klant aan het eind van de keten.</li> <li>- Stelsels ontwikkelen zich dynamiek in verbroken en herstelde verbindingen.</li> </ul>	<p><b>Kenmerken</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Aanwezigheid van mobilisatie van bronnen in omgevingskennis.</li> <li>- Flexibele antwoorden geven op ontwikkelingen in omgeving.</li> <li>- Ruimte geven aan nieuwe perspectieven.</li> <li>- Een omgeving waarin alle actoren aanwezig zijn.</li> <li>- Verantwoordelijkheden worden verdeeld.</li> <li>- Aanwezigheid van flexibele doelen.</li> </ul>	<p><b>Erkennend adaptieve vermogen</b></p> <p>Een adaptieve vermogen van het systeem, waarin de complexiteit erkend wordt, doordat gekeken wordt naar relaties in de netwerken en keten waar het systeem deel van uitmaakt. Het systeem is daardoor in staat de gewenste richting te bereiken ondanks onverwachte gebeurtenissen die zij tegenkomt.</p>
<p><b>Reducierend</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Zoeken naar eenheid door begrenzing.</li> <li>- Scheiding door regels en organisaties.</li> <li>- Sturing verloopt via regels, die voorspelbare verhoudingen scheppen en afwijkingen binnen de perken houden.</li> <li>- Organisatie is een door coördinatie verkregen eenheid met één doel, waarin verantwoordelijkheden van bovenaf worden toegewezen aan actoren op stabiele posities. De top beoordeelt hun toewijding aan doelen en regels.</li> <li>- Stelsels ontwikkelen zich door nieuwe regels en reorganisaties.</li> </ul>	<p><b>Kenmerken</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Omgeving wordt niet in de gaten gehouden.</li> <li>- Focus ligt op eigen projectorganisatie.</li> <li>- Er is maar één oplossing mogelijk.</li> <li>- De organisatie wordt (bewust) klein gehouden.</li> <li>- Verantwoordelijkheden liggen bij een kleine groep actoren.</li> <li>- De doelen staan vast.</li> </ul>	<p><b>Reducerende stabiele vermogen</b></p> <p>Een optimalisatie van het eigen systeem, waarin de complexiteit gereduceerd wordt met als gevolg dat het systeem niet in staat is de gewenste richting te bereiken wanneer onverwachte gebeurtenissen buiten het eigen systeem plaats vinden.</p>

Tabel 2: Adaptiviteit in relatie met complexiteitsbenadering

## 2.5.2 Systeemstaten en adaptiviteit

De tweede koppeling die tussen de theorieën wordt gelegd is die tussen de systeemstaten (Teisman 2009) en adaptiviteit. Vanuit de theorie (Teisman 2005) blijkt dat in zowel de stabiele, inerte als de chaotische systeemstaat het adaptieve vermogen om zich aan te passen aan veranderende omstandigheden relatief klein is.

In zowel de stabiele als de inerte systeemstaat komt dit voort doordat er binnen deze systeemstaten veel wordt gestreefd naar het behoud van de bestaande situatie, waardoor het systeem een verminderd vermogen heeft om zich aan veranderende omstandigheden aan te passen. In de inerte systeemstaat is dit adaptief vermogen lager dan in een stabiele systeemstaat.

In de chaotische systeemstaat is het adaptief vermogen potentieel wel aanwezig. Alleen worden mogelijkheden om dit vermogen te gebruiken onbenut gelaten, doordat in deze systeemstaat gestreefd wordt om orde te scheppen. Hierdoor wordt er geen ruimte gegeven aan en inzicht verworven van de omgeving, maar wil men streven naar een stabiele situatie. Doordat de omgeving zoveel invloed uitoefent verdampen deze pogingen in 'warrig, doelloos en ineffectief gedoe'. Potentieel is het adaptief vermogen dus wel aanwezig, echter wordt dit vermogen onbenut gelaten.

In de dynamische systeemstaat is dit adaptief vermogen wel aanwezig, doordat de chaos hier juist leidt tot nieuwe interconnectiviteit waardoor het systeem beter in staat is tot innovatie en aanpassing aan omstandigheden.

Dit leidt tot de conclusie dat het adaptief vermogen van het systeem het grootst is in een dynamische systeemstaat, omdat daar het adaptief vermogen ook daadwerkelijk benut wordt. Dat het vermogen eventueel aanwezig is, betekend nog niet dat dit adaptief vermogen ook door het

systeem wordt gebruikt. Zoals in paragraaf 2.5.1 is gesteld is er vaak pas sprake van het toepassen van adaptieve instrumenten in combinatie met een complexiteit erkennende benadering. In onderstaande tabel wordt dit nader ingevuld.

Systeemstaat	Resultaat adaptief vermogen bij complexiteit erkennende benadering.
Stabiel	Een verminderd vermogen om zichzelf aan te passen aan veranderende omstandigheden.
Inert	Een laag vermogen om zichzelf aan te passen aan veranderende omstandigheden.
Dynamisch	Een groot vermogen om zichzelf aan te passen aan veranderende omstandigheden is aanwezig en wordt benut.
Chaotisch	Een potentieel aanwezig vermogen om zichzelf aan te passen aan veranderende omstandigheden wordt door het streven naar stabiliteit onbenut gelaten.

Tabel 3: systeemstaat in relatie tot adaptief vermogen.

### Benoeming variabelen

De twee variabelen zijn onder te verdelen in afhankelijk en onafhankelijk. De onafhankelijke variabele in deze relatie is de systeemstaat. Deze blijft namelijk constant, wanneer de afhankelijke variabele, adaptiviteit, verandert. Afhankelijk van de systeemstaat wordt in deze relatie gesteld dat dit gevolgen heeft voor de adaptiviteit van het systeem. Ook is er nog een interveniërende variabele, namelijk de complexiteitsbenadering. Deze variabele kan een deel van het resultaat bepalen uit deze koppeling.



### **3. Methoden en technieken**

In dit hoofdstuk zullen de gebruikte methoden en technieken die gebruikt zijn voor dit onderzoek worden besproken. Allereerst zal worden ingegaan op de onderzoeksmethode. Hierbij zal worden ingegaan op de wijze waarop de documentenanalyse en interviews zijn vormgegeven. Daarnaast zal worden ingegaan op de wijze waarop de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek wordt gegarandeerd en op welke wijze actoren zijn geselecteerd. Hierna zal de samenwerking met de stagiair bij BAM Rail worden besproken. Ten slotte zullen de stappen die worden gezet richting de conclusies en aanbevelingen worden behandeld.



### 3. Methoden en technieken

Tijdens dit onderzoek is ervan uitgegaan dat er geen algemeen geaccepteerde waarheid is in sociale systemen. Vanuit de eigen positie heeft een actor het systeem beoordeeld en zijn mening hierop gebaseerd. Gedurende het onderzoek is een epistemologisch standpunt ingenomen door de onderzoeker. Er is geen één waarheid, maar al de meningen van alle actoren zijn waar. Door het handelen op basis van deze mening wordt deze mening de waarheid waar rekening mee moet worden gehouden door andere betrokken actoren. Daarom is in dit onderzoek bij iedere actor gevraagd naar hun mening over het commitment van zichzelf en de adaptiviteit van het systeem. Uit de verzameling van deze meningen heeft de onderzoeker een oordeel gevormd over de mate van commitment van de actor en de adaptiviteit van het systeem.

#### 3.1 Onderzoeksmethode

Voor dit onderzoek is gekozen voor een eenzijdige casestudy. De casus die in deze studie centraal staat is de spoorlijn A27. Gekozen is voor deze onderzoeksstrategie, omdat complexe projecten vaak uniek zijn, waardoor via een casestudy specifiek aanbevelingen kan worden gedaan. De spoorlijn A27 is een voorbeeld van een complex project met een specifiek en uniek karakter. Er zijn maar enkele internationaal vergelijkbare voorbeelden van een dergelijk project. Doordat de opdracht van de opdrachtgever was om een onderzoek te doen naar de casus spoor A27, is er voor gekozen alleen deze case te onderzoeken op regionaal commitment en adaptiviteit. In dit onderzoek is vooral ingegaan op de actoren die bij de casus zijn betrokken. Het traject dat nader is onderzocht is het (toekomstige) traject tussen Breda en Utrecht dat de A27 zal volgen. Het onderzoek heeft plaats gevonden aan de hand van interviews, documentenanalyse en observatie.

#### 3.1.1 Interview

Via interviews is in dit onderzoek veel informatie achterhaald over de agenda's van actoren specifiek geldend voor de casus spoorlijn A27. Veel informatie over de agenda's van actoren is namelijk niet terug te vinden in documenten. Denk hierbij aan percepties, relaties en meningen. Hier moet specifiek naar gevraagd worden bij de specifieke actor. Het houden van interviews vormt hiervoor een goede methode om deze informatie te achterhalen. Wanneer bekend is hoe de actoren in de casus staan en in hoeverre zij gecommitteerd zijn aan het niet onmogelijk maken van de spoorlijn A27, kan worden bekeken welke stappen nodig zijn om de regio aan de spoorlijn gecommitteerd te laten worden. Tevens is via interviews informatie achterhaald over de mate van adaptiviteit van het bestuurlijk systeem.

De interviews zijn semigestructureerd afgenomen. 'Dit houdt in dat het interview wordt afgenomen aan de hand van een zogenoemde interviewhandleiding of topiclijst' (van Thiel, 2007). Op een dergelijke topiclijst staan een aantal vragen of onderwerpen die worden behandeld. Op de antwoorden van de respondent is daarna doorgevraagd om zo de benodigde informatie te verkrijgen. Via deze weg zijn de onderwerpen behandeld die nodig zijn voor het onderzoek, maar zijn ook de onderwerpen behandeld waar vooraf nog niet aan was gedacht. En is aan het eind van het onderzoek een complete verzameling van alle informatie vergaard die nodig is voor het onderzoek.

De interviews zijn in een transcript verwerkt. Deze zijn niet opgenomen in het verslag om de anonimiteit van de respondent te kunnen garanderen. Voor de analyse van de interviews is een handleiding gemaakt die helpt bij de codering van de interviews. De handleiding is terug te vinden in bijlage 2.

Met de volgende actoren is een interview afgenomen:

- Gemeente Breda
- Gemeente Oosterhout
- Gemeente Dordrecht
- Gemeente Utrecht
- Gemeente Vianen
- Gemeente Houten
- Gemeente Geertruidenberg
- Gemeente Werkendam
- Gemeente Gorinchem
- Gemeente Giessenlanden
- Gemeente Zederik
- Gemeente Nieuwegein
- Provincie Noord-Brabant
- Provincie Utrecht
- Provincie Zuid-Holland
- Rijkswaterstaat
- Staatsbosbeheer
- Vrienden van de Amelisweerd
- Brabants Landschap

De respondentenlijst is terug te vinden in bijlage 8.

### 3.1.2 Documentenanalyse

Naast interviews is er ook informatie verzameld via bestaand materiaal. Deze methode is uitgevoerd via een deskresearch. Vanuit dit bestaand materiaal is veel informatie verzameld over de achtergrond van de casus spoor A27 en zijn formele posities van actoren achterhaald, evenals informatie over agenda's van actoren. Op deze manier is verder inzicht verkregen over de agenda's en percepties van actoren. Hier is een inventarisatie van gemaakt. De documenten zijn geselecteerd op basis van relevantie op de casus. Voor de documentenanalyse is gebruik gemaakt van primair en secundair materiaal. "Primair materiaal is

onderzoeksinformatie die de onderzoeker zelf verzameld. Hierbij kan gedacht worden aan schriftelijke bronnen zoals notulen van vergaderingen, beleidsnota's, krantenberichten, nieuwsbrieven, toespraken etc. (Van Thiel 2007,115)." Ook is gebruik gemaakt van secundair materiaal. "Secundair materiaal verwijst naar eerdere onderzoeksbevindingen die hergebruikt worden voor nieuw onderzoek. Het gaat dan vaak om statistische informatie die reeds door anderen is verzameld en/of geanalyseerd, maar niet uitputtend (Van Thiel, 2007, 117)." Het gebruikte secundair materiaal in dit onderzoek is het rapport van de commissie Nijpels en de afstudeerscriptie van dhr. Poot.

De documenten zijn vooral op inhoud geanalyseerd. Hierbij gaat het "om de boodschap die de producent van het materiaal probeert over te brengen op zijn publiek" (Van Thiel, 2007). Voor de analyse is een handleiding gemaakt die heeft gezorgd voor een overzichtelijke analyse. Deze handleiding is terug te vinden in bijlage 3.

## 3.2 Betrouwbaarheid en validiteit

Voor het onderzoek is het van cruciaal belang dat de resultaten betrouwbaar en valide zijn. Om de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek te garanderen is triangulatie toegepast. Dit is het verzamelen en/of verwerken van informatie op meer dan één manier en deze informatie te vergelijken (van Thiel, 2007:105). Via triangulatie zal de betrouwbaarheid en validiteit van het rapport toenemen. In het rapport is triangulatie toegepast door informatie te verzamelen vanuit drie methoden: interviews, documentenanalyse en observatie. Tevens zijn geschreven uitspraken uit interviews en tijdens observaties vergeleken met informatie uit documenten en is gedocumenteerde informatie aan betrokkenen voorgelegd tijdens interviews. Op deze manier is informatie gecontroleerd op correctheid.

Tijdens de interviews is gewerkt met dezelfde topiclijst, waardoor de onderwerpen bij iedere respondent aan bod zijn komen. Bij de documentenstudie is gebruik gemaakt van een handleiding waarmee de documenten op een aantal aspecten zijn gecodeerd. De selectie van respondenten beïnvloed ook de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek. Bij de selectie van respondenten zijn alleen respondenten geselecteerd die daadwerkelijk direct betrokken zijn bij de besluitvorming. Getracht is om zo'n groot mogelijk gedeelte van de belangrijke actoren die betrokken zijn bij de spoorlijn A27 te interviewen. Dit zorgt mede voor een grotere betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek.

### **Gevaar van subjectiviteit en selectiviteit**

Omdat het onderzoek zes maanden plaats heeft gevonden binnen dezelfde casus ontstaat het gevaar van subjectiviteit en selectiviteit. Dit gevaar speelt ook bij de onderzoeksmethode van observatie. "Bewust of onbewust maakt de onderzoeker een keuze in wat hij wel of niet waarneemt. Ook kunnen de eigen verwachtingen van de onderzoeker de waarneming of interpretatie van gedragingen en gebeurtenissen beïnvloeden" (Van Thiel, 2007). Doordat er meerdere observaties van vergaderingen plaats hebben gevonden is het gevaar van subjectiviteit en selectiviteit voor een deel verminderd.

Toch is het gevaar blijven bestaan voor het hele onderzoek van subjectiviteit en selectiviteit, doordat de onderzoeker langdurig (zes maanden) contact heeft gehad met het onderwerp en de personen. Om het gevaar van subjectiviteit en selectiviteit tegen te gaan is gebruik gemaakt van triangulatie zoals zojuist beschreven.

Daarnaast is getracht alle keuzes die gemaakt zijn zoveel mogelijk in het rapport vast te leggen en is er tijdens de analyse gewerkt met coderingsschema's om zoveel mogelijk de documenten op dezelfde punten te scoren. Ten slotte zijn resultaten van het onderzoek

besproken met collega-studenten waardoor er een zekere mate van intersubjectiviteit is gecreëerd.

### **3.3 Actoreselectie**

Voor de actoreselectie is gekeken naar het traject waarlangs de treinverbinding mogelijk komt te liggen. Voor de selectie van actoren is gekeken naar de direct bestuurlijk belanghebbenden. Daarbij zijn naast gemeenten en provincies ook de eigenaren van natuurgebieden meegenomen. Reden hiervoor is dat deze gebieden vaak een specifiek belang vertegenwoordigen dan gemeenten en provincies die meerdere (brede) belangen vertegenwoordigen. Ten slotte is ook gekeken naar actoren die niet direct worden 'doorkruist' door de spoorlijn, maar die wel positieve of negatieve effecten ondervinden van de spoorlijn.

Ook is de gemeente Dordrecht geselecteerd die aansluiting kan maken met de spoorlijn via een huidig spoortraject. De keuze is op deze gemeente gevallen, omdat zij al betrokken zijn bij de ontwikkelingen rondom de spoorlijn A27. Ook zijn er actoren geselecteerd met een economisch belang. Samen met de opdrachtgever is op deze manier een selectie gemaakt van actoren die een direct belang hebben bij de spoorlijn A27.

Aangezien er maar een beperkte tijd en capaciteit beschikbaar is, is ervoor gekozen sommige actoren niet mee te nemen voor een interview. Deze actoren hebben bijvoorbeeld maar een klein gebied in beheer waardoor ze een relatief klein belang hebben. Doordat ze maar een klein gebied in beheer hebben, is ervoor gekozen hun belang in dit onderzoek te laten vertegenwoordigen door een soortgelijke organisatie.

Zo heeft natuurmonumenten het gebied Oosterheide in beheer. Gekozen is om hun belang te laten vertegenwoordigen via Staatsbosbeheer. Staatsbosbeheer heeft op het traject verschillende gebieden in beheer, waaronder de Biesbosch en bosgebied Dorst. Hierdoor is hun belang van

grotere omvang dan natuurmonumenten. Dezelfde situatie treedt op bij het Zuid-Hollands Landschap en Utrechts Landschap. Het 'landschapsbelang' zal vertegenwoordigd worden door het Brabants Landschap. De actoren worden onverdeeld tussen Rijks-, regio- en lokale actoren. Tevens is er een categorie belangenbehartigers.

### 3.3.1 Rijksactoren

Onder de Rijksactoren vallen de ministeries Verkeer en Waterstaat (V&W), Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) en Rijkswaterstaat (RWS). Al deze actoren dienen het landelijke belang. Gekozen is voor deze actoren, omdat zij een direct belang hebben te behartigen bij de spoorlijn A27. V&W is onder andere verantwoordelijk voor het spoornetwerk en vormt daardoor een belangrijke actor in dit onderzoek. RWS is de belangrijkste uitvoerder van de plannen van V&W, ook in het kader van de verbreding van de A27. Het ministerie van VROM is onder andere verantwoordelijk voor de ruimtelijke ordening van Nederland. Aangezien een toekomstige spoorlijn gevolgen heeft voor de ruimtelijke ordening is het van belang deze actor te betrekken.

### 3.3.2 Regionale actoren

Bij de regionale actoren is een onderscheid te maken tussen actoren met een democratische achtergrond en actoren met een milieuachtergrond. De belangrijkste regionale actoren met een democratische achtergrond die van belang zijn voor het onderzoek zijn de provincies Noord-Brabant, Zuid-Holland, Utrecht en de bestuursregio Utrecht. Het belang van deze provincies in de spoorlijn ligt hem in het feit dat de spoorlijn deze provincies doorkruist. Naast deze ambtelijke partijen worden ook partijen met een milieuachtergrond meegenomen in het onderzoek, omdat zij als beheerders zijn vastgesteld voor bepaalde natuurgebieden. Betrokken actoren onder deze categorie zijn Staatsbosbeheer en Brabants Landschap.

### 3.3.3 Lokale actoren

De selectie van lokale actoren is gebeurd aan de hand van de gemeenten die langs of vlakbij het tracé liggen of graag een aansluiting zien naar hun gemeente mocht de spoorlijn er komen. De gemeenten die zijn geselecteerd zijn Breda, Oosterhout, Dordrecht, Utrecht, Vianen, Houten, Geertruidenberg, Werkendam, Gorinchem, Giessenlanden, Zederik, en Nieuwegein. Al deze gemeenten hebben een direct belang.

### 3.3.4 Belangenbehartigers

Ten slotte zijn nog een aantal belangenbehartigers geselecteerd. De Brabants Zeeuwse Werkgeversorganisatie is geselecteerd, omdat zij het economisch belang mede vertegenwoordigen. NS is de belangrijkste dienstverlener op het spoor en heeft een belang bij mogelijk nieuwe spoorlijnen. Ten slotte zijn ook 'de Vrienden van de Amelisweerd' benaderd. Zij zijn opgericht om de landgoederen Amelisweerd en Rhijnauwen te beschermen tegen de gevolgen van de aanleg van de A27 en hebben een speciale visie voor de ontwikkeling van Utrecht.

### 3.3.5 Adaptiviteit

Voor de analyse van de adaptiviteit van het systeem is er voor gekozen de twee meest directe overleggen te analyseren die het meest direct met de spoorlijn te maken hebben. Dit is de lobbygroep spoor A27 en projectteam A27. De lobbygroep spoor A27 heeft direct met de spoorlijn te maken, doordat zij tot op heden het proces rondom de spoorlijn A27 trekken. Het projectteam A27 heeft direct met de spoorlijn te maken omdat zij met de verbreding van de A27 rekening dienen te houden met een mogelijk toekomstige spoorlijn.

Ook zijn enkele systemen op een lager systeemniveau bekeken. Daarbij is met name ingezoomd op het systeemniveau van individuele actoren.

Er is tijdens het onderzoek voor gekozen om alleen de actoren te analyseren die op dit moment een trekkersrol vervullen in het lobbyproces. Hierbij is de keuze gevallen op de gemeenten Breda, Utrecht, Gorinchem, de Provincie Brabant en BAM Rail, omdat zij deze trekkersfunctie op dit moment het duidelijkst vervullen.

### 3.4 Samenwerking stagiair BAM Rail bv

Zowel dit onderzoek als het onderzoek van een stagiair bij BAM Rail B.V. heeft als casus de spoorlijn A27. In de voorgaande hoofdstukken is besproken waar dit onderzoek over gaat. De stagiair bij BAM Rail B.V. onderzoekt de dynamiek in het multi-level governance systeem als gevolg van het initiatief van BAM Rail en Goudappel en geeft aanbevelingen over de wijze waarop BAM Rail B.V. deze dynamiek kan gebruiken om de productiviteit van het proces te verbeteren.

De aanbevelingen van de stagiair bij BAM Rail hebben betrekking op de activiteiten die BAM Rail kan ondernemen, terwijl dit onderzoek ingaat op de activiteiten die het systeem moet ondernemen. Tijdens beide onderzoeken komt het voor dat dezelfde respondenten worden geïnterviewd. Uit efficiencyoverwegingen en het gemak voor de respondent is er voor gekozen om voor deze respondenten de interviews te integreren tot één gezamenlijk interview.

#### Oplegnotitie

Om toch een meerwaarde te creëren voor het feit dat twee mensen onderzoek doen over dezelfde casus, is ervoor gekozen om een koppeling tussen beide onderzoeken creëren middels een oplegnotitie. In deze oplegnotitie wordt vanuit beide onderzoeken gekeken naar de issues die op dit moment in de casus spoor A27 spelen en zullen aanbevelingen gegeven worden voor de besluiten die op dit moment dienen te worden genomen. Deze oplegnotitie is terug te vinden in de bijlage.



## 3.5 Stappen richting conclusies

In deze paragraaf zullen de stappen worden besproken die in dit onderzoek zullen worden genomen richting de conclusies en de aanbevelingen.

### 3.5.1 Stappen

Het onderzoek zal vijf stappen volgen die zullen leiden tot een advies ter verbetering van de adaptiviteit van het systeem en het proces richting regionaal commitment.

#### Stap 1

De eerste stap is om de agenda's van de betrokken actoren in kaart te brengen. Dit wordt gedaan in hoofdstuk 5. Daarbij zijn actoren op de drie onderdelen van commitment van Porter et al. (1974) getoetst. De agenda's zijn in kaart gebracht aan de hand van drie onderdelen:

- Probleemperceptie
- Oplossingsperceptie
- Prioritering aan het issue

Dit hoofdstuk zal afsluiten met een overzicht van de geconstateerde spanningen die op dit moment leven tussen de actoren. In hoofdstuk 6 zal vervolgens een overzicht worden gemaakt in hoeverre actoren zijn gecommitteerd.

#### Stap 2

Vervolgens is in hoofdstuk 6 ook de tweede stap gezet om het regionale commitment te analyseren. Daar is gekeken in hoeverre actoren zijn in te delen als tegenstanders, potentiële tegenstanders, supporters of partners. Hiervoor is een schema-indeling gebruikt van Berenschot. Dit overzicht laat zien hoe het krachtenveld eruit ziet en waar de (potentiële) tegenstand zich bevindt.

#### Stap 3

Vervolgens is de volgende stap die in hoofdstuk 6 gezet wordt een analyse van de mate van adaptiviteit in het bestuurlijk systeem. In deze vervolgstap is gekeken naar de aanwezige bestuursystemen in het systeem rondom de spoorlijn A27. Uit deze verzameling subsystemen zijn de twee meest directe systemen die te maken hebben met de spoorlijn geselecteerd, namelijk het projectteam A27 en de lobbygroep spoor A27.

Voor deze systemen is bepaald in welke mate zij adaptief, complexiteit erkennend of reducerend zijn. Dit wordt gedaan aan de hand van een combinatie van kenmerken van adaptive governance en transitionmanagement. Ook is bekeken waar zij zich in de transition cycle bevinden en in welke systeemstaat zij zich bevinden. Daarnaast is ook bekeken in hoeverre de vijf meest belangrijkste actoren die een trekkersfunctie vervullen adaptief zijn. Dit is getest op basis van de eerste reactie die zij hadden ten opzichte van de spoorlijn en of er bepaalde policy entrepreneurs binnen de actor te bekennen zijn.

#### Stap 4

In hoofdstuk 7 zullen de conclusies die zijn getrokken in de analyse worden samengevat. Vervolgens zullen aan de hand van de conclusies aanbevelingen gedaan worden voor de manier waarop het adaptief vermogen van het systeem in de toekomst kan worden vergroot en hoe dit adaptief vermogen kan helpen bij het vergroten van het regionaal commitment. Tevens worden aanbevelingen gegeven op welke manier spanningen in de agenda's kunnen worden opgelost. Daarbij is niet alleen gekeken hoe de regio kan komen tot een regionaal commitment, maar is ook bekeken hoe de regio de verbinding kan houden met de ontwikkelingen op Rijksniveau.

## 4. Operationalisering

Met de operationalisering wordt een verduidelijking gegeven van de centrale begrippen die in de onderzoeksvraag staan vermeld. Doelstelling van de operationalisering is om interpretatieverschillen uit te sluiten en de begrippen meetbaar te maken. De begrippen die worden geoperationaliseerd zijn adaptiviteit, commitment, systemen, systeemstaten, de twee complexiteitsbenaderingen en de agenda's van actoren. De gebruikte operationalisering zal gebruikt worden tijdens de analyse.

## 4. Operationalisering

### 4.1 Adaptiviteit

Adaptiviteit kan gezien worden als het aanpassingsvermogen van het systeem aan veranderende omstandigheden. In dit onderzoek zal het adaptief vermogen van het bestuurlijke systeem rondom de spoorlijn A27 gemeten worden aan de hand van de kenmerken van adaptive governance van Folke et al. (2005). Tevens zal voor de adaptiviteit op individueel niveau de werkwijze van de aanwezige policy entrepreneurs geconstateerd worden aan de hand van de kenmerken die Kingdon (1984) hieraan stelt. Tabellen 4 en 5 geven een beknopt overzicht van de uitingsvormen en scores die adaptiviteit op systeem- en individueel niveau in dit onderzoek kunnen uitten.

#### 4.1.1 Adaptiviteit van het systeem

Aan de hand van enkele instrumenten van adaptive governance wordt invulling gegeven aan adaptiviteit. Deze instrumenten zijn hieronder gecombineerd tot zes aspecten. Wanneer aan al deze aspecten wordt voldaan is sprake van een optimaal adaptief vermogen.

##### 1. Aanwezigheid van mobilisatie van bronnen in omgevingskennis.

Allereerst moet actief de kennis over de meningen en opvattingen uit de omgeving worden opgespoord om kennis te ontwikkelen van de omgeving van het systeem. Wat vinden actoren buiten het systeem van deze oplossingsvariant, zien zij een andere oplossing, waar zien zij bezwaren, hebben zij andere plannen die de oplossingsvariant onmogelijk maken? Mensen binnen het systeem moeten dus zelf actief deze informatie en moeten zelf naar deze actoren buiten het eigen systeem toe stappen. De verzamelde kennis moet serieus worden meegenomen in het proces, waardoor mogelijke bezwaren verdwijnen of

worden verzacht. Hierdoor worden onverwachte gebeurtenissen en onverwachte bezwaarschriften vroegtijdig opgespoord en verwerkt in de oplossingsvariant. Alle actoren moeten bijdragen aan deze mobilisatie van kennis, waardoor heel het systeem hiervan kan profiteren. Het is daarbij dus van belang dat alle belanghebbende actoren zijn betrokken, zodat er voldoende 'lijntjes' in de omgeving zijn van zowel het Rijk, regio als op maatschappelijk gebied. De geconstateerde ontwikkelingen en bezwaren in de omgeving moeten dus binnen het systeem worden gedeeld en worden meegenomen in het beleidsproces. Het systeem verandert hierdoor in een leeromgeving met een continue proces. Constatering van kennisontwikkeling gebeurt wanneer actoren binnen het systeem zelf actief op zoek gaan naar meningen en mogelijke bezwaren van actoren buiten het systeem op de oplossingsvariant en wanneer de geconstateerde bezwaren, andere oplossingsvarianten of tegenstrijdige plannen vroegtijdig worden meegenomen in het beleidsproces.

##### 2. Het geven van flexibele antwoorden op ontwikkelingen in de omgeving.

Dit kenmerk van adaptiviteit laat zien dat het belangrijk is dat het systeem flexibel is met ontwikkelingen in de omgeving. Het flexibele antwoord op ontwikkelingen moet het in zich hebben om de richting van het systeem aan te passen, zonder dat de algemene doelstelling in gevaar wordt gebracht. Constatering vindt plaats wanneer een onverwachte ontwikkeling in de omgeving van het systeem heeft geleid tot een veranderd oplossingsperspectief.

##### 3. Ruimte bieden aan nieuwe perspectieven.

Om flexibel te blijven in het proces is het van belang dat de oplossingsrichting flexibel blijft. Om dit te bewerkstelligen is het van belang dat er voldoende ruimte blijft voor nieuwe perspectieven die een alternatief kunnen bieden voor het bereiken van de doelstelling. Het ruimte bieden aan nieuwe perspectieven wordt geconstateerd wanneer er gedurende het proces verschillende oplossingsalternatieven, vanuit de actoren naar voren zijn gekomen om de doelstelling te bereiken.



#### **4. Een omgeving waarin alle belanghebbende actoren aanwezig zijn.**

Het is van belang om een 'arena' te ontwikkelen waarbij alle actoren zowel bestuurlijk op Rijks-, regio- en lokaal niveau als maatschappelijke actoren betrokken zijn bij de ontwikkelingen van de plannen. Zoals al eerder verteld is kan hierdoor de ontwikkelingen in de omgeving beter in de gaten worden gehouden en kan makkelijker gekomen worden tot nieuwe perspectieven op het issue. Constatie van dit kenmerk gebeurt wanneer een breed veld van actoren actief betrokken wordt in het proces en dat de actoren zowel komen uit het maatschappelijk veld als uit bestuurlijk niveau op Rijks-, regio- en lokaal niveau.

#### **5. Macht en verantwoordelijkheden zijn verdeeld.**

Macht en verantwoordelijkheid is in adaptief management tussen de verschillende actoren verdeeld via een rolverdeling binnen het systeem wat betreft kennisverspreiding en juridische, politieke en financiële steun aan initiatieven. Dit houdt in dat verschillende actoren hun juridische, politieke en financiële middelen besteden aan het project en dat informatieverstrekking en het initiatief tot het op zich nemen van de trekkersrol door verschillende actoren op zich wordt genomen. Door de verdeling van verantwoordelijkheid en macht wordt interactie tussen de verschillende actoren gestimuleerd. Via deze interactie wordt de betrokkenheid van actoren verhoogd en kan er gewerkt worden naar een breder gedragen oplossing. Constatie vindt plaats wanneer de rolverdeling op het gebied van de verspreiding van kennis en juridische, politieke en financiële steun aan het project alsmede de trekkersrol in het systeem tussen actoren verdeeld is tussen verschillende actoren.

#### **6. Aanwezigheid van flexibele, duurzame doelen.**

Ten slotte moet in het systeem gezocht worden naar een duurzame visie. De doelen en de oplossingen die het doel moet bereiken moeten flexibel zijn, waardoor ze gedurende de tijd zijn aan te passen wanneer er zich onverwachte gebeurtenissen voordoen in de omgeving. De flexibiliteit van het doel en de oplossing wordt geconstateerd wanneer

het doel of oplossing in het proces is aangepast aan een onverwachte gebeurtenis zonder dat dit gepaard ging met teveel kosten en tijd.

#### **4.1.2 Adaptiviteit op actorniveau**

Actoren kunnen ook zelf adaptief handelen. Een actor kan een adaptieve strategie hanteren, waardoor zij makkelijker en sneller kansen kunnen benutten of zich kunnen aanpassen aan bedreigingen die voortkomen uit onverwachte gebeurtenissen. De individuele adaptiviteit wordt getest op basis van de eerste reactie die de actor had op het initiatief van BAM voor een spoorlijn Breda-Utrecht. Wanneer dit een open reactie is, waarbij de actor open staat voor dit nieuwe initiatief en het probeert in te passen in de eigen plannen, dan wordt verondersteld dat de actor ook een bepaalde mate van adaptiviteit bezit. Daarnaast valt een bepaalde mate van adaptiviteit te bespeuren wanneer er binnen de actor policy entrepreneurs aanwezig zijn. Dit wordt geconstateerd wanneer er binnen een actor bepaalde individuen die door hun bezieling en betrokkenheid er vanzelf voor zorgen dat het systeem vooruitgang blijft boeken. Zij zorgen voor de koppeling tussen problemen, kansen en oplossingen. Dit kan gezien worden als adaptief handelen.

In dit onderzoek worden policy entrepreneurs waargenomen wanneer deze personen voldoen aan de volgende kenmerken:

- Personen die bereid zijn om hun bronnen – tijd, energie, reputatie, geld – om een bepaalde positie te promoten, met de verwachting voor toekomstige winst in de vorm van materieel, doelgericht of solidair voordeel.
- Personen waar naar geluisterd wordt op basis van expertise, de bevoegdheid om voor andere te spreken en/of een formele besluitvormingspositie hebben.
- Personen die bekend staan om de politieke connecties of onderhandelingsvaardigheden.
- Personen die hardnekkig zijn om via allerlei fora hun ideeën naar voren te brengen.

Uitingsvormen adaptiviteit systeemniveau	Scores
<p><b>Mobilisatie van bronnen in omgevingskennis.</b> Actief op zoek naar meningen, mogelijke bezwaren van actoren buiten het systeem. Bezwaren, andere oplossingsvarianten of tegenstrijdige plannen worden vroegtijdig meegenomen in het beleidsproces.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Passief (-)</li> <li>- Actief (+)</li> <li>- Niet meegenomen (-).</li> <li>- Vroegtijdig meegenomen (+).</li> <li>- Laat meegenomen (-).</li> </ul>
<p><b>Het geven van flexibele antwoorden op ontwikkelingen in de omgeving.</b> Een onverwachte ontwikkeling in de omgeving van het systeem heeft geleid tot een ander oplossingsperspectief.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ander oplossingsperspectief (+)</li> <li>- Zelfde oplossingsperspectief (-).</li> </ul>
<p><b>Ruimte bieden aan nieuwe perspectieven.</b> Meer dan 1 alternatieven zijn gedurende het proces naar voren gekomen en serieus overwogen die de doelstelling kunnen realiseren.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1 alternatief serieus overwogen (-).</li> <li>- Meer dan 1 alternatieven zijn overwogen (+).</li> </ul>
<p><b>Een omgeving waarin alle belanghebbende actoren aanwezig zijn.</b> Actoren uit zowel het bestuurlijk veld op zowel lokaal-, regionaal, als landelijk niveau als maatschappelijk actoren zijn betrokken bij het beleidsproces.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Actoren uit ieder niveau zijn betrokken (+).</li> <li>- Alleen bestuurlijk danwel maatschappelijke actoren zijn betrokken (-).</li> <li>- Binnen het bestuurlijk veld zijn alleen de belangrijkste actoren betrokken (-).</li> </ul>
<p><b>Macht en verantwoordelijkheden zijn verdeeld.</b> De rolverdeling op het gebied van de verspreiding van kennis en juridische, politieke en financiële steun aan het project alsmede de trekkersrol in het systeem tussen actoren verdeeld is over verschillende niveaus.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Macht en verantwoordelijkheid ligt in 1 hand (-).</li> <li>- Macht en verantwoordelijkheid ligt in paar (2 / 3) handen (-).</li> <li>- Macht en verantwoordelijkheid ligt in 4 of meer handen (+).</li> </ul>
<p><b>Aanwezigheid van flexibele, duurzame doelen.</b> Het doel of oplossing in het proces is aangepast aan een onverwachte gebeurtenis zonder dat dit gepaard ging met teveel kosten en tijd.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Doel is kon niet worden aangepast (-).</li> <li>- Doel heeft zich wel aangepast (+).</li> </ul>
	<p><b>(+) = constatering</b></p> <p><b>(-) = niet geconstateerd</b></p>

Tabel 4: Operationalisering adaptiviteit systeemniveau

Uitvormingsvormen adaptiviteit individueel niveau	Scores
<p><b>Eerste reactie</b> Afhankelijk van de eerste reactie die actoren hadden op het initiatief van BAM / GC voor een spoorlijn A27 wordt de individuele adaptiviteit getest.</p> <p><b>Aanwezigheid policy entrepreneur</b> Personen die bereid zijn om hun bronnen – tijd, energie, reputatie, geld – om een bepaalde positie te promoten, met de verwachting voor toekomstige winst in de vorm van materieel, doelgericht of solidair voordeel.</p> <p>Personen waar naar geluisterd wordt op basis van expertise, de bevoegdheid om voor andere te spreken en/of een formele besluitvormingspositie hebben.</p> <p>Personen die bekend staan om de politieke connecties of onderhandelingsvaardigheden.</p> <p>Personen die hardnekkig zijn om via allerlei fora hun ideeën naar voren te brengen.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Open houding, zoekt naar combinatie met eigen projecten (+).</li> <li>- Afhoudend, ziet gevaar voor eigen plannen (-).</li> <li>- Personen met 4 of 3 van de 4 kenmerken: (+).</li> <li>- Personen met 2 van de 4 kenmerken: (potentieel policy entrepreneur +/-).</li> <li>- Personen met 1 of 0 van de 4 kenmerken: (-).</li> </ul>

Tabel 5: Operationalisering adaptiviteit individueel niveau

## 4.2 Commitment

In dit onderzoek wordt de definitie van Porter et al. (1974) gebruikt voor het begrip commitment. De keuze is met opzet gemaakt voor het begrip commitment en niet het begrip draagvlak, omdat er volgens de onderzoeker een verschil zit tussen beide begrippen.

### Verschil tussen commitment en draagvlak

Commitment wordt getoond als in de definitie van Porter et al. (1974). Het verschil tussen draagvlak en commitment komt tot uiting doordat er bij draagvlak alleen toestemming nodig is voor de voorgenomen maatregelen, terwijl er bij commitment extra inspanningen worden gevraagd van de actor. Omdat de commissie Nijpels aanbeveling heeft gedaan om het regionale commitment te vergroten, staat het begrip commitment centraal in dit onderzoek. De definitie van Porter et al. (1974) over commitment is opgebouwd rondom drie factoren:

1. **“Een sterk geloof en toewijding aan organisatie doelen en waarden”.**

Een ‘sterk geloof’ wordt in dit onderzoek waargenomen wanneer doelen en waarden van de organisatie worden overgenomen door de actor in de eigen beleidstukken. Dit houdt concreet in dat de spoorlijn A27 in beleidsplannen moet staan opgenomen.

2. **“De bereidheid om extra inspanningen uit te oefenen namens de organisatie”.**

De ‘bereidheid’ wordt waargenomen wanneer de actor inspanningen heeft gedaan of heeft vastgelegd om deze inspanningen te gaan doen. Met ‘extra inspanningen’ worden inspanningen bedoeld die buiten de eigen formele verantwoordelijkheden liggen, dit kunnen ook financiële inspanningen zijn.

3. **“Een sterke wens om lidmaatschap te houden in de organisatie”.**

De ‘sterke wens’ wordt waargenomen wanneer door de actor een uitspraak wordt gedaan om ‘lid’ te worden of te blijven van de organisatie, of dat er teleurstelling is over de afwezigheid van het lidmaatschap.

De drie factoren zijn samen te vatten als identificatie (1), betrokkenheid (2) en loyaliteit (3). Deze drie factoren bepalen het commitment van de actor. Het gevolg van het feit dat het tracé van de spoorlijn en de stationslocaties nog niet is vastgesteld, is dat actoren gecommiteerd kunnen zijn aan verschillende perspectieven van de spoorlijn A27.

Tijdens de interviews is gevraagd naar het perspectief van de actor over het tracé, de stationslocaties van de spoorlijn en de voorwaarden die de actor stelt bij een mogelijke aanleg van de spoorlijn. Hieruit komt een beeld naar voren onder welke voorwaarden er mogelijk commitment is voor de spoorlijn A27. In onderstaande tabel staan de uitingvormen en scores die het commitment van een actor kan aannemen. Wanneer de drie kenmerken van commitment aanwezig zijn is er sprake van commitment. Bij minder dan drie kenmerken is er geen sprake van commitment. Afhankelijk van of de spoorlijn staat opgenomen in beleidsplannen kan er gesproken worden van een draagvlak voor de spoorlijn A27.

Uitingvormen commitment	Scores
Spoorlijn A27 staat opgenomen in beleidsplannen.	Wel opgenomen in beleid (+). Niet opgenomen in beleid (-).
(wil) Uitvoeren van extra inspanningen die buiten eigen verantwoordelijkheid ligt.	Extra inspanning buiten eigen verantwoordelijkheid (+). Inspanning binnen eigen verantwoordelijkheid (-). Geen inspanningen (-).

Uitspraak om lid te worden / te blijven.	Wil wel lid blijven / teleurstelling om ontbreken betrokkenheid (+).
Teleurstelling om ontbreken betrokkenheid.	Wil geen lid worden, geen teleurstelling om ontbreken betrokkenheid (-).

Tabel 6: operationalisering commitment

### 4.2.1 Actorenanalyse

Tijdens de analyse van het regionale commitment zullen de actoren, op basis van hun analyse worden ingedeeld in een overzichtschema. Deze tool is afkomstig van Berenschot. Actoren zullen daarbij worden ingedeeld binnen vier categorieën.

#### Belang

Het belang van een actor wordt als groot beschouwd wanneer in vergelijking met andere actoren de spoorlijn direct ernstige gevolgen heeft voor het hoofdbelang van de actor en de spoorlijn A27 prioriteit heeft bij de actor, zowel in positieve als negatieve zin. Wanneer de gevolgen relatief kleiner zijn en er weinig prioriteit wordt gegeven aan de spoorlijn A27, wordt het belang als klein beschouwd. Binnen deze belangen wordt nog een onderscheid aangebracht tussen heel grote of kleine belangen en een beetje grote dan wel kleine belangen middels de tekens + (groot) en - (klein).

#### Houding

De houding wordt als negatief beschouwd wanneer er negatieve opmerkingen geplaatst worden en de actor met name nadelen aangeeft van de spoorlijn tijdens het interview. Wanneer de actor met name positieve opmerkingen plaatst en de kansen benoemd, wordt de houding beschouwd als positief. Ook hier wordt een onderscheid aangebracht tussen een grote negatieve of positieve houding en een kleine positieve of negatieve houding.

		Houding	
		+ Negatief -	+ Positief -
Belang	Groot	Tegenstander / bezwaarmaker	Partner
	Klein	Mopperaar / potentiële tegenstander	Supporter

Tabel 7: overzicht actorenanalyse

Uitingsvormen belang	Scores
Actor geeft aan dat spoorlijn ernstige gevolgen heeft voor hoofdbelang.	Grote gevolgen; dreiging in bestaan (+). Kleine gevolgen; spoorlijn veroorzaakt hinder als geluid etc (+/-). Geen gevolgen (-).
Actor geeft aan dat spoorlijn prioriteit heeft negatief of positief.	Prioriteiten worden direct fors beïnvloedt door spoorlijn. Prioriteiten liggen elders dan bij spoorlijn A27.
Uitingsvormen houding	Scores
Geeft vooral de nadelen aan .	Negatief
Gaat vooral in op de kansen die een spoorlijn biedt.	Positief

Tabel 8: operationalisering actorenanalyse

## 4.3 Systemestaten

Gedurende het proces dat systemen doorlopen, bevinden systemen zich in verschillende systeemstaten (Teisman 2005). Zoals beschreven in het theoretisch kader kan de systeemstaat van het systeem van invloed zijn op het adaptief vermogen van het systeem. Onderstaande tabel geeft de kenmerken van systeemstaten weer.

	Stabiel	Dynamisch
Productief	<b>Stabiele systeemstaat</b>	<b>Dynamische systeemstaat</b>
Onproductief	<b>Inerte systeemstaat</b>	<b>Chaotische systeemstaat</b>

Tabel 9: systeemstaten

### Productief

Een systeem is productief, wanneer het systeem resultaten weet te boeken die ervoor zorgen dat het systeem een stap verder komt in het besluitvormingsproces of in het verkrijgen van commitment.

### Onproductief

Een systeem is onproductief, wanneer het systeem geen resultaten weet te boeken die ervoor zorgen dat het systeem verder komt in het besluitvormingsproces of in het verkrijgen van commitment.

### Stabiel

Een systeem wordt stabiel genoemd wanneer er weinig echte ontwikkelingen en gebeurtenissen plaats vinden in de omgeving en binnen het eigen systeem die van invloed zijn op de voortgang van het

systeem. Ook zijn er weinig nieuwe actoren in het systeem gekomen die een nieuwe rol vervullen.

### Dynamisch

Wanneer er veel ontwikkelingen en gebeurtenissen plaats vinden in de omgeving en binnen het eigen systeem die de voortgang van het systeem beïnvloeden en er veel nieuwe actoren in het systeem zijn bijgekomen, is er sprake van dynamiek.

Uitingsvormen systeemstaten	Scores
<b>(On)productief</b> Resultaten.	Resultaten die zorgen voor besluiten of voor aandacht onder benodigde actoren (productief). Resultaten die niet zorgen voor besluiten of het genereren of vasthouden van de aandacht onder benodigde actoren (onproductief).
<b>Stabiel / dynamisch</b> Ontwikkelingen / gebeurtenissen.	Ontwikkelingen / gebeurtenissen die een positieve of negatieve invloed hebben op de voortgang van het proces (Dynamisch). Geen nieuwe ontwikkelingen (stabiel).
Nieuwe actoren	Geen nieuwe actoren bij gekomen de laatste maanden (stabiel). Meer dan 3 nieuwe actoren bij gekomen in het systeem (dynamisch).

Tabel 10: operationalisering systeemstaten

## 4.4 Complexiteitsbenadering

Er bestaan twee uitersten in het complexiteitsdenken volgens Teisman (2005): reducering en erkenning. In een reducerend perspectief wordt meer gezocht naar eenvoud en orde en gaat de aandacht uit naar eenheden, structuren en begrenzingen. Complexiteitserkenning houdt in dat het draait om het begrijpen van de wanorde, waarbij de grensoverschrijdende interferenties en het tot stand komen van systemsprongen en transformaties van groot belang zijn.

Reductie kan worden herkend wanneer geprobeerd wordt zoveel mogelijk structuur, orde en stabiliteit te handhaven. Getracht wordt verstoringen van buiten zoveel mogelijk uit te sluiten, door veel regels te scheppen. Aan het vooraf opgestelde doel wordt vastgehouden en dit doel wordt koste wat kost gehandhaafd door de top van de organisatie. De kenmerken die Teisman (2005) geeft van het begrip complexiteitsreductie geeft hier nadere uitleg aan.

- Zoeken naar eenheid door begrenzing.
- Scheiding door regels en organisaties.
- Sturing verloopt via regels, die voorspelbare verhoudingen scheppen en afwijkingen binnen de perken houden.
- Organisatie is een door coördinatie verkregen eenheid met één doel, waarin verantwoordelijkheden van bovenaf worden toegewezen aan actoren op stabiele posities. De top beoordeelt hun toewijding aan doelen en regels.
- Stelsels ontwikkelen zich door nieuwe regels en reorganisaties.

Complexiteitserkenning kan worden herkend wanneer de dynamiek in het proces wordt toegelaten en waarbij wordt ingespeeld op de ontwikkelingen uit de omgeving. Erkennende organisaties zoeken verbinding via netwerken met andere systemen en proberen elkaar aan te vullen. Zij houden de omgeving op allerlei niveaus dan ook nauwlettend in de gaten. Door actoren zelf wordt getracht vooraf al in te spelen op ontwikkelingen in de omgeving. Het systeem staat ook open voor verandering en is bereid haar doel of oplossing aan te passen

wanneer er zich kansen voordoen in de omgeving om projecten te combineren. Kenmerken van dit erkenningperspectief zijn volgens Teisman (2005):

- Zoeken naar heelheid door verbinding.
- Combineren in ketens en in netwerken.
- Ontwikkeling verloopt doordat orde voortvloeit uit wanorde via zelforganisatie en verbindend leiderschap.
- Ketens en netwerken zijn door zelforganisatie verbonden delen van gehelen, waarin actoren voor anderen meerwaarde hebben. Ketens zijn labiel van karakter en worden herschapen door aanpassing t.o.v. de klant aan het eind van de keten.
- Stelsels ontwikkelen zich dynamiek in verbroken en herstelde verbindingen.

Uitingsvormen	Scores
<b>Toestaan verstoring eigen doel.</b>	Geen verstoringen mogelijk (red.) Beetje verstoring mogelijk Veel verstoring mogelijk (erk.)
<b>Verbinding met andere systemen.</b>	Verbindingen worden gemeden (red.). Er worden passief verbindingen aangegaan. Er wordt actief gezocht naar verbindingen (erk.).
<b>Hiërarchie en regels</b>	Systeem kenmerkt zich door veel regels in de planvorming en beperkt aantal actoren met macht in planvorming. Top bepaalt (red.). Systeem kenmerkt zich door weinig regels in planvorming. Op eigen initiatief mogen alle actoren ideeën en inzichten geven (erk.).

Tabel 11: operationalisering complexiteitsbenadering



## 5. Resultaten agenda's

In dit hoofdstuk worden de eerste twee deelvragen van dit onderzoek beantwoord:

1. Wat zijn de beleids- en uitvoeringsagenda's van betrokken actoren met betrekking op bereikbaarheid en gebiedsontwikkeling?
2. Waar liggen de knelpunten in de beleids- en uitvoeringsagenda's van betrokken actoren rondom de spoorlijn A27?



## 5. Resultaten agenda's

### Huidige spanningen

- De negatieve houding van RWS en de discussie rondom het juridisch argument dat RWS hanteert waardoor de ruimtereservering voor een spoorlijn niet mogelijk zou zijn.
- Gebrek aan communicatie en dynamiek rondom de spoorlijn Breda-Utrecht, waar bij verschillende actoren de wens bestaat om meer betrokken te worden in het proces.
- Frustratie over het gebrek aan focus bij de aansluiting op het bestaande spoor bij Utrecht.
- De onduidelijkheid over de ligging van het tracé en de realisatie van de spoorlijn.

### Toekomstige spanningen

- Het gebrek aan financiële middelen als gevolg van de economische crisis.
- De rol die negatieve ervaringen uit de projecten HSL en Betuweroute kunnen spelen rondom de besluitvorming voor een spoorlijn Breda-Utrecht.
- De keuze van stationslocaties.
- De gevolgen van een spoorlijn voor de leefbaarheid door geluidsoverlast.
- De discussie rondom het wel of niet toelaten van goederenvervoer op de spoorlijn Breda-Utrecht, waar met name Gorinchem vanuit de Betuweroute al een soort leergeld van heeft betaald.

## 5.1 Agenda's

In dit hoofdstuk worden de eerste twee deelvragen van dit onderzoek beantwoord:

1. *Wat zijn de beleids- en uitvoeringsagenda's van betrokken actoren met betrekking op bereikbaarheid en gebiedsontwikkeling?*
2. *Waar liggen de knelpunten in de beleids- en uitvoeringsagenda's van betrokken actoren rondom de spoorlijn A27?*

Een uitgebreide versie van de agenda's van betrokken actoren, waarbij de informatie is uitgesplitst op basis van de documenten en de interviews, is terug te vinden in bijlage 7. Allereerst zal worden gekeken naar de problemen en ambities die bij de actor spelen. Verder wordt gekeken hoe de actor deze ambities wil realiseren en welke prioriteiten de actor daarbij stelt. Tevens zal bekeken worden welke kansen en bedreigingen de actor ziet voor zichzelf met de komst van de spoorlijn Breda-Utrecht. Ten slotte zullen de spanningen die tijdens de interviews zijn genoemd hier worden opgesomd en zal kort worden weergegeven welke bestuurlijke systemen er zijn te bekennen rondom de spoorlijn A27. Deze resultaten zijn gebaseerd uit de informatie vanuit de documentenanalyse en de gehouden interviews.

Er is voor gekozen om iedere actor afzonderlijk te beschrijven en niet gegroepeerd, omdat er tussen de verschillende actoren nuanceverschillen te bekennen. Wanneer er een gegroepeerde beschrijving plaats vindt, bestaat het risico dat deze interessante nuanceverschillen verloren gaan.

### 5.1.1 Ministerie V&W & Rijkswaterstaat (RWS)

**Probleemperceptie:** spoorlijn A27 zorgt voor vertraging verbreding A27, juridisch onmogelijk om ruimte te reserveren voor iets waar geen besluit voor is.

**Oplossingsperceptie:** verbreding van de A27 met niet onmogelijk maken spoorlijn, zonder vertraging verbreding A27.

**Prioriteit:** verbreding A27, Programma Hoogfrequent Spoor.

**Spanningen:** studie spoor komt te laat om mee te nemen in verbreding A27. verschil in denkwijze tussen regio en DGMO, gebrek aan financiële middelen.

Het ministerie van V&W ziet samen met RWS dat de spoorlijn een mogelijke vertraging vormt voor de verbreding van de A27. Ook geeft RWS aan dat het juridisch onmogelijk is om ergens ruimte voor te reserveren, terwijl er nog geen besluit voor genomen is. Als oplossing ziet V&W en RWS dan ook om waar mogelijk de spoorlijn niet onmogelijk te maken. Onder niet onmogelijk maken wordt verstaan: "een situatie waarbij de A27 volgens de huidige plannen verbreed wordt, zonder dat dit grote barrières (of hoge meerkosten) oplevert voor een toekomstige spoorlijn in diezelfde corridor" (Antwoorden Kamervragen Cramer (CU) Spoorlijn Breda-Utrecht in 1<sup>e</sup> fase MER A27 Lunetten-Hoopolder 2010). Prioriteit ligt volgens deze actoren bij de verbreding van de A27 en Programma Hoogfrequent Spoor (PHS).

Spanning komt voort door het feit dat het meenemen van de spoorlijn in de verbreding van de A27 vertraging voor de A27 oplevert' (interview RWS).

De spoorlijn staat niet opgenomen in officiële beleidsstukken. Alleen met Rijkswaterstaat is een interview afgenomen.

Het is niet gelukt met het ministerie een interview te regelen. Informatie van het ministerie is gebaseerd op enkel een documentenstudie.

### 5.1.2 Ministerie van VROM

**Probleemperceptie:** toenemende druk op schaarse ruimte in Nederland.

**Oplossingsperceptie:** ruimtelijke kwaliteit van de leefomgeving verbeteren met een innovatieprogramma 'Mooi Nederland', langs de hoofdinfrastructuur moet uitbreidingsruimte beschikbaar blijven voor 'toekomstige knelpunten'.

**Prioriteit:** programma 'Mooi Nederland', 30% mindere CO2 uitstoot, duurzame samenleving.

**Spanningen:** niet geconstateerd door ontbreken interview.

Door de toenemende druk via onder andere infrastructuurprojecten is er sprake van schaarse ruimte om de ruimtelijke kwaliteit van de leefomgeving te verbeteren. Om toch de ruimtelijke kwaliteit te verbeteren zet VROM het programma 'Mooi Nederland' in. Via dit programma wil VROM een goede balans vinden tussen een bloeiende economie, bereikbaarheid, woningbouw en een duurzame leefomgeving.

De versnippering, verstening en verrommeling van het Nederlands landschap wordt als negatief ervaren. In de Nota Ruimte is verder aangegeven dat, om toekomstige verbredingen en/of bundeling van hoofdinfrastructuur fysiek en financieel niet te belemmeren, langs de hoofdinfrastructuur uitbreidingsruimte beschikbaar moet blijven.

Prioriteiten van VROM die voor de spoorlijn Breda-Utrecht van belang kunnen zijn liggen voornamelijk in het programma 'Mooi Nederland', een 30% mindere uitstoot van CO2 en het zetten van concrete stappen richting een duurzame samenleving waarin niet meer verspilt en vervuult wordt.

De spoorlijn staat niet opgenomen in officiële beleidsstukken. Het is niet gelukt een interview met VROM te regelen. Informatie van VROM is enkel gebaseerd op documentenstudie.

### 5.1.3 Provincie Noord-Brabant

**Probleemperceptie:** groei automobiliteit, autonome groei en ontwikkeling van Brabant en de liggen van Brabant t.o.v. economische gebieden als de Randstad.

**Oplossingsperceptie:** verbreding A27, zonder belemmeringen voor de spoorlijn, ontwikkeling hoogwaardig OV, op orde brengen van bestaande en nieuwe infrastructuur.

**Prioriteit:** programma Hoogfrequent Spoor, Basisnet spoor, zuidoostvleugel, A27, A58.

**Spanningen:** juridisch argument niet onmogelijk maken RWS, onzekerheid van investeren in iets dat onzeker is van realisatie.

‘Binnen de Provincie Noord-Brabant spelen veel verschillende projecten op het gebied van verkeer en mobiliteit. De zuidoostvleugel rond Eindhoven heeft hierbij de hoogste prioriteit, daarna de projecten rondom de A27 en A58. Voor de specifieke problematiek op de A27 mag de verbreding hiervan geen belemmeringen geven voor de aanleg van de spoorlijn Breda-Utrecht.

De Provincie geeft aan dat de spoorlijn absoluut potentie heeft, maar dat de aanleg ervan pas na 2020 aan de orde is. De Provincie heeft wel aangegeven het voorzitterschap te willen voeren van het regionaal overlegorgaan en het initiatief te willen nemen voor de oprichting van een regionaal overlegorgaan (motie spoorlijn Breda-Utrecht 2010). Door een betere OV bereikbaarheid met een spoorlijn en een betere link tussen Utrecht en Breda verwacht de respondent dat er veel dynamiek gaat ontstaan wat economisch, recreatief en sociaal gunstig is.

De Provincie ziet onzekerheid bij regiopartners om te investeren in iets wat nog onzeker is of het daadwerkelijk komt. Dit kan tot spanningen in de toekomst leiden. De Provincie begrijpt de houding van RWS dat zij zich met name focussen op de weg, maar zien nog een discussiepunt in het juridisch argument van RWS waardoor het niet onmogelijk maken juridisch niet houdbaar zou zijn. Andere toekomstige spanningen ziet de

Provincie in de verdeling van stations, het punt van goederenvervoer over de spoorlijn en de gevolgen van de financiële crisis’ (Interview).

De spoorlijn staat opgenomen in de gebiedsagenda en structuurvisie.

### 5.1.4 Provincie Utrecht

**Probleemperceptie:** een grote ruimtedruk en het behouden van de provincie als aantrekkelijke economische vestigingslocatie.

**Oplossingsperceptie:** duurzame, toekomstbestendige oplossingen door aanbieden alternatieven van de auto en Programma Hoogfrequent spoor.

**Prioriteit:** internationale bereikbaarheid, PHS, spoorverbinding Utrecht-Almere, Randstadspoor en Nieuwe Hollandse Waterlinie.

**Spanningen:** nadeel dat spoor A27 woonkernen mist, erg stil rondom spoor A27, te weinig focus op knelpunten bij Utrecht, onduidelijkheid over het tracé.

‘Utrecht wil haar bereikbaarheid vergroten. Een van de mogelijkheden hiertoe is door mensen een alternatief te bieden. De Provincie wil een doelmatig, veilig en leefbaar OV systeem. Randstadspoor is daarin de drager van het OV systeem. Utrecht heeft de ambitie om in 2030 100.000 extra woningen te hebben gerealiseerd, waarvan er 15.000 in Almere worden geplaatst. Een goede verbinding tussen Utrecht en Almere heeft voor de Provincie dan ook prioriteit, evenals PHS. Als andere plannen wordt de ontwikkeling van de A12 zone genoemd.

Kansen wat betreft spoor A27 ziet de Provincie in een aansluiting van Vianen en Nieuwegein op het spoornet. Tevens zien zij kansen om andere knelpunten qua goederenvervoer te ontlasten. Andere kansen ziet de Provincie in een betere ontsluiting van de te ontwikkelen A12 zone.

Ten slotte geeft de Provincie aan dat, afhankelijk van de stedelijke ontwikkeling van Almere, de spoorlijn meer van betekenis is voor

Utrecht als de spoorlijn ten westen van de stad Utrecht komt richting Almere. Bedreiging ziet de Provincie vooral in de vertraging van de A27 ten gevolge van de spoorlijn. Als grootste nadeel geeft de Provincie aan dat het tracé alle woonkernen mist en overal net buiten ligt.

De Provincie geeft dat de spoorlijn A27 een lage prioriteit heeft, maar dat ze het wel een leuk initiatief vinden. Op het prioriteitenlijstje staat de spoorlijn A27 onderaan.

Spanningen ziet de Provincie in het feit dat er teveel onduidelijkheden zijn rondom de haalbaarheid van het tracé. Nu is er veel focus rondom Gorinchem, terwijl de ontwikkelingen en problemen in Utrecht ook niet stil staan. Verder geeft de Provincie aan dat het stil is rondom het project en vraagt het zich af of het project geen 'dood paard' is waaraan getrokken wordt' (interview).

In de gebiedsagenda (2009) is de spoorlijn opgenomen als onderwerp in studie zijnde.

### 5.1.5 Provincie Zuid-Holland

**Probleemperceptie:** concurrentiepositie Zuid-Holland in verband met slechte bereikbaarheid en keerzijde mobiliteitsnetwerken;

**Oplossingsperceptie** :beheerste groei mobiliteit, kwaliteitssprong OV, aanleg grootschalige infrastructuurprojecten in samenhang met meer kosten dragende ruimtelijke ontwikkelingen.

**Prioriteit:** apart goederenspoor bij Drechtsteden, RoBel-lijn, Programma Hoogfrequent spoor, ingebruikname HSL-Zuid, Rotterdam-Den Haag.

**Spanningen:** te stil rondom project, gevolgen economische crisis.

Door de groeiende mobiliteit ontstaat er een bedreiging in de bereikbaarheid van de Provincie Zuid-Holland. Een slechtere bereikbaarheid heeft weer negatieve gevolgen voor Zuid-Holland wat betreft de concurrentie van vestigingsplaatsen voor bedrijven. Ambities liggen bij de Provincie Zuid-Holland op de ontwikkeling van het Zuidvleugelnet, het opwaarderen van de Merwede Lingelijn, PHS, de aanleg van de Rijn Gouwelijn en Rijnlandroute en het gebied rondom Leiden.

Wat betreft de spoorlijn A27 ziet de Provincie de kansen vooral in de versterking van Gorinchem als centrumfunctie en de impuls die het biedt aan de Merwede Lingelijn, met daaraan gekoppeld de betere ontsluiting van Sliedrecht en Hardinxveld Giessendam.

Bedreigingen ziet de Provincie vooral in de aantasting van het Groene Hart en in het feit dat het geld dat aan de spoorlijn A27 besteed wordt, niet aan andere projecten kan worden besteed. Doordat de Provincie aangeeft dat de prioriteit vooral ligt rondom de lijnen Rotterdam-Den Haag, Rotterdam-Gouda, Den Haag-Gouda en PHS staat de spoorlijn A27 wat op de achtergrond. Dit project heeft voor de Provincie dan ook een lage prioriteit.

Spanningen ziet de Provincie vooral in het feit dat het stil is rondom de spoorlijn A27 en in de gevolgen van de crisis. De Provincie ziet een kans in een gecombineerde aanpak wanneer de A27 als gevolg van de crisis vertraagd wordt' (interview).

Spoor A27 is vermeld in het PVVP (2002) als structuurvisie (2009) als lange termijn wens.

### 5.1.6 Bestuursregio Utrecht (BRU)

**Probleemperceptie:** bereikbaarheid van de regio Utrecht.

**Oplossingsperceptie:** beheerste mobiliteit in overeenstemming met de beheerste dynamiek en een integrale kwaliteitssprong van het infrastructurele netwerk met een selectieve bereikbaarheid.

**Prioriteit:** bereikbaarheid van ruimtelijke en economische belangrijke kerngebieden via, HOV verbindingen, Randstadspoor, OV terminal Utrecht CS.

**Spanningen:** niet geconstateerd door ontbreken interview.

De BRU kent door de autonome groei van de mobiliteit dreigende problemen met de bereikbaarheid van de regio. Dit geeft gevaar voor de economische Randstad als geheel en de regio Utrecht in het bijzonder (Regionaal Structuurplan 2005-2015). Om de bereikbaarheidsproblematiek het hoofd te kunnen bieden, zet de BRU in op beheerste mobiliteit, in overeenstemming met de 'beheerste dynamiek' die het BRU voor ogen staat bij het Regionale Structuurplan. Deze beheerste dynamiek komt neer op de verschillende kwaliteiten die te danken zijn aan de fysieke omgeving: de centrale ligging en de diversiteit in (omgevings-) milieus. Voor de verbetering van de bereikbaarheid op Randstedelijk niveau zet de regio in op een integrale kwaliteitssprong van het infrastructurele netwerk en op een selectieve bereikbaarheid. Daarnaast is voor een betere bereikbaarheid op regionaal niveau een uitbreiding en verbetering nodig van de langzame verkeersroutes.

De grootste prioriteit van de BRU ligt in de bereikbaarheid van ruimtelijke en economische belangrijke kerngebieden via de auto, fiets en OV. OV projecten met prioriteit zijn hierbij HOV verbindingen, Randstadspoor en de openbaar vervoerterminal op Utrecht Centraal (Regionaal Structuurplan 2005-2015, Regionaal VVP 2005-2015).

De spoorlijn staat niet opgenomen in officiële beleidsstukken. Het BRU was niet bereid mee te werken aan een interview. Informatie van het BRU is enkel gebaseerd op documentenstudie.

### 5.1.7 Staatsbosbeheer Noord Brabant (SBB)

**Probleemperceptie:** vraag naar ruimte hebben (negatieve) effecten op natuurwaarden en landschappelijke waarden.

**Oplossingsperceptie:** behoud, herstel en ontwikkeling van natuurwaarden en landschappelijke waarden in de Provincie Noord-Brabant.

**Prioriteit:** voorkomen en tegengaan van aantasting van natuur en landschap, ecologische verbindingzone, Hollandse Waterlinie.

**Spanningen:** onduidelijkheid rol MAG in proces A27, economische crisis, negatieve ervaringen HSL + Betuwelijn.

SBB wil zo min mogelijk versnippering in haar natuurgebieden. Verder wil SBB zoveel mogelijk doen aan landschapsherstel. Bij Dorst staat een natuurbrug gepland tussen de twee zandstuifgebieden. Andere belangrijke gebieden en ambities zijn de Hollandse Waterlinie en de ecologische verbindingzone. Kansen ziet SBB vooral in compensatiegelden die besteed kunnen worden in andere gebieden. Andere kansen worden gezien in de verhoging van de zichtbaarheid van natuurgebieden, de koppeling bij bosgebied Dorst wanneer daar een station komt en de koppeling tussen station Werkendam en de recreatieve poort bij de Biesbosch.

Bedreigingen worden gezien in het ruimtebeslag van de spoorlijn op natuurgebieden, de barrièrewerking van de spoorlijn op de natuur en de verstoring van de dieren door de spoorlijn. Duidelijk is dat SBB geen prioriteit toekent aan de ontwikkeling van de spoorlijn A27.

Spanningen ondervindt SBB in het feit dat de rol van maatschappelijke partijen in de MAG onduidelijk is. Bij SBB bestaat de wens om meer mee

te denken tijdens het proces. Ook vinden zij het raar dat de spoorlijn niet wordt meegenomen in de MER procedures, omdat een verbreding met een spoorlijn andere uitkomsten zal geven. Andere toekomstige spanningen kunnen de Natura 2000 gebieden vormen, waarbij zwaarwegende argumenten moeten worden gebruikt om die aan te tasten. Andere effecten op het proces kunnen de gevolgen van de economische crisis zijn en de negatieve ervaringen rondom de HSL en de Betuwelijn (interview Staatsbosbeheer).

De spoorlijn staat niet opgenomen in officiële beleidsstukken.

### 5.1.8 Brabants Landschap

**Probleemperceptie:** waarborging van kwaliteit van een groene leefomgeving voor mens, plant en dier.

**Oplossingsperceptie:** natuur die meerdere functies vervult, waarvan de mens onderdeel is, ontwikkeling recreatieve poort Fort Altena.

**Prioriteit:** behoud en herstel van natuurgebieden, ecologische verbindingzone, ontsnippering.

**Spanningen:** gevolgen crisis, stationslocaties, leefbaarheid en geluidsoverlast.

Het Brabants Landschap wil Fort Altena ontwikkelen tot recreatieve poort en wil het fort beter gaan profileren. Ook zet het Landschap zich in voor ontsnippering van het landschap en zich met name te richten op de ecologische verbindingzone.

Kansen ziet het Brabants Landschap vooral om door de spoorlijn het Fort Altena visueel zichtbaarder te maken en zichzelf zo beter te profileren. Ook ziet het Brabants Landschap een kans wanneer er een station Werkendam komt, om dit te koppelen met de recreatieve poort bij Fort Altena.

Bedreigingen ziet het Brabants Landschap in de spoorlijn met name voor de westkant van Fort Altena, voor de landschappelijke openheid en voor de ecologische verbindingzone. Prioriteit voor een spoorlijn is dan ook laag.

Spanningen voorziet het Landschap in de gevolgen van de economische crisis, de ligging van stations, de gevolgen van de spoorlijn wat betreft leefbaarheid en geluidsoverlast.

Ten slotte is er al spanning geweest doordat Werkendam graag een tunnel in plaats van een brug over de Merwede had gezien' (interview).

De spoorlijn staat niet opgenomen in officiële beleidsstukken.

### 5.1.9 Vrienden van de Amelisweerd

**Probleemperceptie:** bescherming Amelisweerd tegen gevolgen A27 en een duurzamer Utrecht ontwikkelen.

**Oplossingsperceptie:** afdichting A27, mobiliteitsmanagement door werkgevers en werknemers, verdubbeling capaciteit OV en netwerk snelfietspaden.

**Prioriteit:** bescherming Amelisweerd en schaa sprong OV-netwerk met spoorlijn Almere-Utrecht-Breda.

**Spanningen:** model RWS (NRM) alleen ten gunste van aanleg wegen, prioriteit rijk ligt bij wegen en niet OV, financiering spoorlijn.

De vrienden van de Amelisweerd zet zich in voor een duurzame ontwikkeling van Utrecht voor 2030 / 2040. Hierbij hanteren zij de ladder van Verdaas. Doelstelling van de vrienden is dat 1 op de 7 automobilisten een andere keuze gaat maken. De vrienden zetten erop in dat het openbaar vervoer de groei in de mobiliteit moet gaan opvangen. Daarom vechten zij voor een optimalisatie van het openbaar vervoer. De realisatie van de spoorlijn Breda-Utrecht hoort daarbij en staat vermeld in de Kracht van Utrecht.

De vrienden zien geen specifieke bedreigingen voor de Amelisweerd. Kansen zien zij met de spoorlijn voor de ruimtelijke ontwikkeling van economische kerngebieden die Utrecht heeft aangegeven. Eveneens zien zij kansen voor de regionale ontwikkeling van Vianen, Houten West, Lunetten en Vaartse rijn. De vrienden hechten grote prioriteit aan de realisatie van het spoor A27.

Spanningen zien de vrienden in het model van RWS (het NRM model), waarin de discussie leidt dat dit model zou aantonen dat je alleen met meer wegen files kunt oplossen. Andere spanningen zien de vrienden bij het Rijk, zij besteden veel meer geld aan wegen dan aan openbaar vervoer. Laatste spanning wordt gezien in de financiering. Echter zien zij kansen om dit met PPS op te lossen' (interview).

### 5.1.10 Gemeente Breda

**Probleemperceptie:** *bereikbaarheid met daarbij behorende milieuproblematiek en verder benutten strategische economische ligging.*

**Oplossingsperceptie:** *grotere rol langzaam verkeer en OV.*

**Prioriteit:** *het verbreden van de A27, A58, de aanleg van een spoorlijn Breda-Utrecht, het opzetten van HOV in het stadsgewest, het intensiveren van het OV in Breda, het verminderen van het autoverkeer binnen de stad, en het opzetten van een of twee transferia.*

**Spanningen:** *te weinig daden wel woorden, te weinig dynamiek, slechte communicatie, negatieve houding RWS, goederenvervoer en knooppunt Gorinchem.*

Breda geeft in het interview aan dat zij bezig zijn met een herijking van hun ambitie van 50% groei in het OV. Wel zal er een sterke inzet blijven op OV en de fiets. Verder heeft Breda plannen en ambities wat betreft

HOV buslijnen, project Via Breda, spoorlijn Breda-Utrecht, PHS en de vermindering van gevaarlijke stoffen door de stad.

Kansen ziet Breda met de spoorlijn A27 als een aanvulling op het PHS verhaal, de grotere economische potentie die Breda door de spoorlijn krijgt, als extra vervoerspotentie, als een goede koppeling met de HSL en eventueel een betere ontwikkeling van Molleneind Oost.

Bedreigingen ziet Breda in het vervoer van gevaarlijke stoffen en de doorsnijding van het cadettenkamp en natuurgebieden. Breda geeft aan dat de spoorlijn de hoogste prioriteit heeft voor projecten na 2020. Het heeft dus een hoge prioriteit.

Spanningen ziet Breda in het feit dat veel gemeenten alleen het niet onmogelijk maken woordelijk ondersteunen, maar dit nog niet omzetten in daden door nu al gronden ervoor aan te kopen. Andere spanningen worden gezien in de geringe dynamiek rondom de spoorlijn, de slechte communicatie voor (niet betrokken) actoren, de negatieve houding van RWS, het goederenvervoer en het feit dat Gorinchem zijn knooppunt voor 2013 opgelost wil hebben (interview Breda).

De spoorlijn staat genoemd in 'strategische contouren voor een toekomstig Breda' (2009) en de visie van West-Brabant die door Breda is mee ondertekent.

### 5.1.11 Gemeente Oosterhout

**Probleemperceptie:** *dichtslibben A27/A59, ontbreken van NS-station, een matig ontwikkelt OV, vergrijzing.*

**Oplossingsperceptie:** *vormen van OV die concurrentie met auto aangaan, spoorlijn Breda-Utrecht, wens voor onderwijsaanbod met HBO-opleidingen.*

**Prioriteit:** *aantrekkelijk maken van Oosterhout voor jonge gezinnen en jongeren en bereikbaar houden van de Oosterhout. Spoorlijn A27.*

**Spanningen:** *onduidelijkheid over toekomst spoor A27, financiële crisis, goederenvervoer, onduidelijkheid verhoudingen BRU – Provincie Utrecht.*

Oosterhout geeft aan dat zij te maken hebben met vergrijzing binnen de gemeente. Dit is een van de redenen waarom Oosterhout een stationsambitie heeft. Om Oosterhout aantrekkelijker en bereikbaar te maken, is Oosterhout ook bezig met de verbreding van de A27, de ontwikkeling van 3500 woningen en bestaat de ambitie voor een MBO/HBO school. Oosterhout ziet geen echte bedreigingen in de komst van de spoorlijn.

Kansen zien zij met name om met de spoorlijn Oosterhout aantrekkelijker te maken voor jonge gezinnen en in een stationslocatie á la Lage Zwaluwe. Aangegeven is dat verstedelijking om de stationslocatie zoals hij nu gepland is niet gewenst is. Oosterhout geeft aan dat de prioriteit hoog is, ook ten opzichte van de verbreding van de A27, omdat zij nu nog weinig hinder hebben van de congestie op de A27.

Spanningen voorziet Oosterhout in de gevolgen van de economische crisis en het goederenvervoer over de lijn. Verder bestaat er de vrees van een 'dood paard'. Oosterhout vindt dat er in het MIRT 2028 knopen moeten zijn doorgehakt. Verder bestaat er onduidelijkheid over de

verhoudingen tussen het BRU en de provincie Utrecht' (interview Oosterhout).

De spoorlijn staat genoemd in het coalitieakkoord 2010-2014 en de visie van West-Brabant die door Oosterhout is mee ondertekent.

### 5.1.12 Gemeente Dordrecht

**Probleemperceptie:** *slechte luchtkwaliteit, externe veiligheid en leefbaarheid door transport van gevaarlijke stoffen en de concurrentie om investeerders van andere steden.*

**Oplossingsperceptie:** *aantrekkelijker maken andere vervoersmodaliteiten in plaats van auto, via spoor A27 betere aansluiting via Merwede Lingelijn + eventuele ontlasting goederenvervoer Dordrecht.*

**Prioriteit:** *Spoor A27 heeft wel belang maar staat niet op 1, andere prioriteiten: externe veiligheid en leefbaarheid, aanpak milieuknelpunten, bereikbaarheid van de stad.*

**Spanningen:** *weinig prioriteit vanuit Rijk en Zuid-Holland, project hangt teveel af van persoonlijke betrokkenheid.*

Ambities van Dordrecht liggen vooral in het verbeteren van de doorstroming en de verkeersveiligheid. Tevens speelt in Dordrecht de problematiek rondom het goederenvervoer door de stad. Omdat Dordrecht niet direct aan het tracé ligt zijn er geen duidelijke bedreigingen voor Dordrecht.

Kansen voor Dordrecht bestaan met name door een mogelijke aansluiting van de Merwede-Lingelijn met de spoorlijn A27. Een andere kans kan de afname van het goederenvervoer door Dordrecht zijn. Dordrecht geeft aan wel belang te hechten aan de spoorlijn A27, maar dat het qua prioriteitenafweging niet op één staat. De prioriteit van



Dordrecht wordt, gezien hun actieve houding in het proces, geschat op gemiddeld.

Spanningen die Dordrecht ziet, komen met name door het gevoel in de regio dat het Rijk niet enthousiast wordt en dat er vanuit de Provincie Zuid-Holland weinig prioriteit aan wordt gehangen, omdat het toch maar een uithoek van de provincie is. Daarnaast speelt het feit dat vertragingen van de A27 bij de meeste actoren niet wenselijk is en het gevoel dat het project nu nog te veel afhangt van persoonlijke betrokkenheid. De spoorlijn moet daarom meer verankerd worden in beleidstukken (interview Dordrecht).

De spoorlijn staat niet opgenomen in officiële beleidsstukken.

### 5.1.13 Gemeente Utrecht

**Probleemperceptie:** *aanhoudende ruimtedruk en bereikbaarheidsproblemen met gevaar voor aantrekkelijkheid van Utrecht als vestigingsplaats voor wonen en werken.*

**Oplossingsperceptie:** *verbetering Randstadspoor, bieden van aantrekkelijke alternatieven automobilititeit zoals op OV en fiets. Selectieve bereikbaarheid in bepaalde gebieden Utrecht.*

**Prioriteit:** *verbreden van A27 en spoorlijn niet onmogelijk maken.*

**Spanningen:** *blik provincie Utrecht gericht op Randstad, RWS wordt gedwongen niet multimodaal te denken, gevolgen crisis, goederenvervoer.*

Ambities qua mobiliteit liggen in een OV groei van 5% en het halveren van de groei van het autoverkeer in de stad. Andere plannen zijn de ontwikkeling van de A12 zone. Utrecht geeft aan dat de kansen een beetje tegenvallen voor de stad zelf. Aangegeven wordt dat hij overal net langs gaat. Eventueel kan de spoorlijn iets betekenen voor de A12 zone, maar die wordt net geschampt.

Wel ziet Utrecht kansen voor een betere ontsluiting van Lunetten en Vaartse Rijn en kan eventueel de verbinding Amersfoort – Utrecht worden doorgetrokken naar het zuiden. Utrecht ziet vooral kansen voor steden als Nieuwegein en Vianen. Bedreigingen ziet Utrecht in de spoorlijn voor de Hollandse Waterlinie en de komst van extra goederenvervoer over spoor door de stad. Utrecht hecht veel prioriteit aan de verbreding van de A27, wel vinden ze dat de spoorlijn niet onmogelijk moet worden gemaakt. Aangegeven wordt dat er ambtelijk weinig draagvlak is. De prioriteit wordt gewaardeerd als gemiddeld. Spanningen zien ze in de concurrentie tussen het BRU en de Provincie Utrecht en het gevoel dat de Provincie zijn vizier meer richt richting de Randstad. Andere spanningen ziet Utrecht in het feit dat RWS gedwongen wordt door het ministerie niet multimodaal te denken, de bezuinigingsronde en de discussie rondom goederenvervoer' (interview gemeente Utrecht).

In het coalitieakkoord (2010-2014) staat dat de lobby volgens Utrecht naar het Rijk moet worden voortgezet.

### 5.1.14 Gemeente Vianen

**Probleemperceptie:** *toenemende druk op bereikbaarheid, sluipverkeer en milieuverontreiniging door ligging tussen twee snelwegen. Sluipverkeer + vergrijzing.*

**Oplossingsperceptie:** *aanbieden concurrerende alternatieven voor automobilititeit, spoor A27, ontwikkeling wijk Hoevenhage, verbreding A27.*

**Prioriteit:** *A27 heeft prioriteit, door vaagheid plannen heeft spoor niet de hoogste prioriteit.*

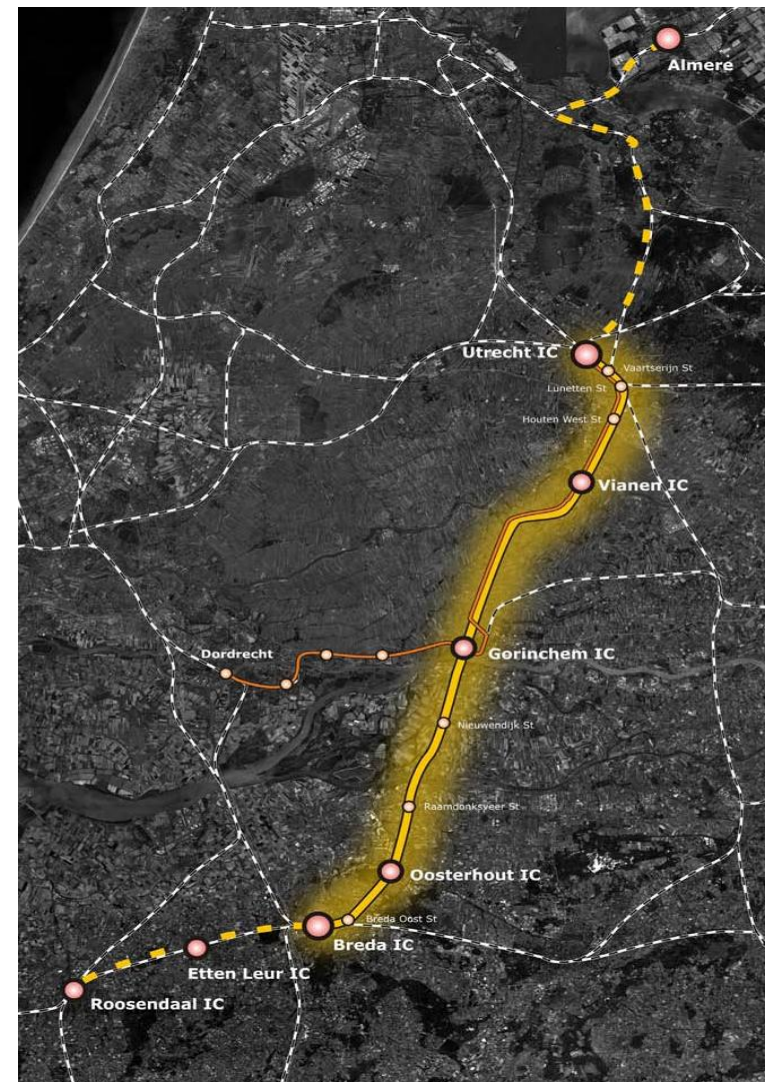
**Spanningen:** *juridisch argument RWS, terughoudende houding BRU, financiën, wens Vianen om meer te worden betrokken.*

Vianen geeft aan dat zij de wens hebben om als stad te groeien. Tevens hebben zij te maken met een vergrijzingproblematiek. Verder wordt aangegeven dat de OV verbinding met Utrecht goed is, maar dat er binnen de stad veel last is van sluipverkeer door de congestie op de A27. Een andere ontwikkeling die gaande is zijn de voorbereidingen voor de ontwikkeling van de woonwijk Hoevenhage.

Kansen ziet Vianen in de spoorlijn van een goede OV verbinding richting het zuiden. Tevens zien ze kansen wanneer zij een station krijgen voor de ontwikkeling van Hoevenhage en de impuls van de groeiambitie voor Vianen. Bedreigingen ziet Vianen vooral wanneer zij geen station krijgen. Dan zullen zij alleen de nadelen ervaren als geluidoverlast en milieuconsequenties. Door Vianen wordt aangegeven dat de verbreding van de A27 de hoogste prioriteit heeft en dat Vianen zal doen wat zij kan voor de spoorlijn. Doordat het nog vaag is heeft het niet de hoogste prioriteit. De prioriteit wordt gewaardeerd als gemiddeld.

Spanningen ziet Vianen in het juridisch argument dat RWS gebruikt waardoor zij meent geen ruimte te kunnen reserveren. Ook bestaat er een wat sceptische houding van Vianen tegenover de terughoudende houding van het BRU. Andere spanningen zien ze in de financiering. Ten slotte geeft Vianen aan meer betrokken te willen worden in het proces' (interview Vianen).

De spoorlijn staat niet opgenomen in officiële beleidsstukken.



Figuur 2: Trace getekent door BAM Rail (2008)

### 5.1.15 Gemeente Werkendam

**Probleemperceptie:** fileproblematiek A27 en sluipverkeer.

**Oplossingsperceptie:** verbreding A27 gecombineerd met spoorlijn A27. Duurzame mobiliteit en alternatieven bieden waar automobiliteit te kort schiet en / of overlast veroorzaakt.

**Prioriteit:** geen vertraging A2, prioriteit voor spoorlijn A27 is laag.

**Spanningen:** stationslocaties.

Plannen en ambities van Werkendam liggen in het verbeteren van het OV, de ontwikkeling van een regionaal bedrijventerrein (deze ligt niet pal langs de A27) en de ontwikkeling van natuurgebied de Noordwaard tot toeristische trekpleister.

Kansen met betrekking tot de spoorlijn zit Werkendam vooral in een sterker regionaal OV knooppunt. Bedreigingen ziet Werkendam in een vertraging van de A27, het wegvallen van de huidige interliner en fort Altena. Omdat Werkendam weinig meerwaarde ziet van een spoorlijn op korte afstanden en het de bewoners niet jarenlang in een bouwput wil laten zitten. Het liefst ziet Werkendam daarom een gecombineerde aanpak. Prioriteit van de spoorlijn bij de gemeente Werkendam is echter laag.

Spanningen liggen volgens Werkendam vooral in de toekomst bij de stationslocaties' (interview Werkendam).

De spoorlijn staat genoemd in de visie van West-Brabant die door Werkendam is meeondertekent. De spoorlijn staat niet opgenomen in eigen officiële beleidsstukken.

### 5.1.16 Gemeente Houten

**Probleemperceptie:** het behouden van de positie als gewilde vestigingsplaats voor kantoren en bedrijven en de ambitie van een groene groeitaak.

**Oplossingsperceptie:** een aansluiting met de A12, het creëren van goede mogelijkheden voor openbaar vervoer, verminderen woon/werkpendel, ontwikkeling van derde voorzieningengebied.

**Prioriteit:** weinig urgentie, zien wel kansen. Andere projecten: aansluiting A12, ontwikkeling van Houten centrum als regionaal OV knooppunt, Randstadspoor in combinatie met nieuwe stations Houten Castellum en Houten Koppeling.

**Spanningen:** onduidelijkheid intakking Utrecht, niet betrekken van Houten, bezig overkomen van gemeente Utrecht in BRU verband, goederenvervoer.

Houten geeft aan dat zij de ambitie hebben van een groene groeitaak, met de ontwikkeling van meer groen. Verder willen ze de woon/werk pendel gaan verminderen en wil het meer alternatieven voor de auto gaan aanbieden. Verder bestaan er capaciteitsproblemen op het spoor. Plannen die Houten heeft is de ontwikkeling van een derde voorzieningengebied waar werken en sport gecombineerd worden. Verder is Houten bezig met een spoorverdubbeling. Belangrijk vindt Houten dat het zichtbaar is aan passanten. Geluidswallen zijn dus niet gewenst.

Kansen wat betreft spoor A27 ziet Houten in een extra capaciteit van het treinvervoer, een extra ontsluiting richting het zuiden waardoor Houten zich kan ontwikkelen als goede OV-knoop en ziet het de spoorlijn als een ontlasting van het verkeer tussen noord en zuid in de regio. Wanneer er een zuidelijke aantakking in Houten zou komen, ziet Houten dit ook als kans om meer kijkers te genereren naar het eiland Schalkwijk. Bedreigingen voorziet Houten in een aantasting van de openheid, de

komst van extra goederenvervoer en aantasting van de Hollandse Waterlinie.

Spanningen liggen er met name in de onduidelijkheid over de intakking bij Utrecht. Andere spanningen zijn het 'bazig overkomen' van Utrecht in BRU verband en dat Houten op dit moment niet echt betrokken wordt. Toekomstige spanningen kunnen liggen in goederenvervoer en veiligheid en de negatieve ervaringen vanuit de HSL en de Betuwelijn' (interview Houten).

De spoorlijn staat niet opgenomen in officiële beleidsstukken.

### 5.1.17 Gemeente Geertruidenberg

**Probleemperceptie:** slecht openbaarvervoer netwerk, dreiging op bereikbaarheid door ontwikkelingen in Antwerpen en Rotterdam.

**Oplossingsperceptie:** interne pendel tegengaan, door bedrijventerreinontwikkeling rechts A27 aan het water en de verschuiving van knooppunt Hooipolder.

**Prioriteit:** gemeente hanteert lokaal perspectief, verschuiving knooppunt Hooipolder.

**Spanningen:** financiën.

De mobiliteitsambities van de gemeente Geertruidenberg zijn zeer lokaal. Op dit moment spelen er twee 'grote' plannen. De verschuiving van knooppunt Hooipolder wat volgens de respondent in principe al vast ligt en de komst van een nieuw bedrijventerrein rechts van de A27 aan het water.

Kansen ziet Geertruidenberg met name als zij een station krijgen. Bedreigingen liggen er vooral met het wegvallen van de huidige interliner busverbinding, waardoor de reistijd voor Geertruidenberg, zonder station, alleen maar verlengt wordt. Ook gaat de spoorlijn ten

koste van de Pontenier. Al met al ziet Geertruidenberg weinig toegevoegde waarde met de komst van de spoorlijn. Prioriteiten liggen vooral op lokale zaken en knooppunt Hooipolder. Het spoor A27 heeft dan ook lage prioriteit.

Spanningen ziet Geertruidenberg in de financiën (interview Geertruidenberg). De spoorlijn staat genoemd in de visie van West-Brabant die door Geertruidenberg is meeondertekent.

De spoorlijn staat niet opgenomen in eigen officiële beleidsstukken.

### 5.1.18 Gemeente Gorinchem

**Probleemperceptie:** bereikbaarheid en sluipverkeer als gevolg van fileproblematiek A27 / A15.

**Oplossingsperceptie:** geïntegreerde aanpak A15 / A27 / spoorlijn A27.

**Prioriteit:** geïntegreerde aanpak A15 / A27 / spoorlijn A27, geen vertraging project A27, Behoud van een rustig, open en authentiek karakter van het gebied.

**Spanningen:** prioriteit Provincie Zuid-Holland aan gebied rondom Gorinchem, verkokerde blik RWS, tekort aan tijd + geld, goederenvervoer, leergeld vanuit de Betuweroute.

In Gorinchem bestaan er drie problemen: de A15 – A27 en de wens voor een spoorlijn A27. Gorinchem ziet graag een geïntegreerde aanpak van deze drie 'projecten'.

Kansen in verband met de spoorlijn ziet Gorinchem in een station, de ontwikkeling van Molenvliet tot economisch punt, de koppeling met de Merwede Lingelijn, waardoor een rondje Randstad mogelijk wordt en een extra bypass voor noodgevallen. Bedreigingen zitten hem in een potentiële vertraging van de verbreding van de A27, goederenvervoer in combinatie met veiligheid en het risico dat het gebied drie keer

overhoop wordt gehaald. Prioriteit heeft bij Gorinchem een geïntegreerde aanpak van de A15/A27 en de spoorlijn.

Spanningen liggen wat Gorinchem betreft in de kleine prioriteit van provincie Zuid-Holland voor het gebied bij Gorinchem, de onduidelijke verhouding tussen het BRU en de provincie Utrecht, de 'verkokerde' blik van RWS, het tekort aan tijd en geld en de discussie over goederen in combinatie met de negatieve ervaring die Gorinchem heeft gehad met de Betuweroute (interview Gorinchem).

De spoorlijn staat genoemd in het coalitieakkoord (2010-2014) en de structuurvisie (2009) waarin met nadruk is gesteld dat de spoorlijn geen vertraging voor de A27 mag opleveren.

### 5.1.19 Gemeente Giessenlanden

**Probleemperceptie:** *sluipverkeer, (subjectieve) verkeersonveiligheid.*

**Oplossingsperceptie:** *verkeersmaatregelen die sluipverkeer tegen gaan, duurzame balans tussen groen en groei, ontwikkelingen in Zuid-Meerkerk.*

**Prioriteit:** *verbreding A27, spoorlijn is vooralsnog 'een theoretische streep'.*

**Spanningen:** *onduidelijkheid tracé, lage prioriteit Zuid-Holland voor gebied, wens van Zederik om betrokken te worden, calimerogevoel t.o.v. Gorinchem.*

Giessenlanden heeft vooral problemen met vergrijzing en sluipverkeer. Kansen ziet Giessenlanden met name in het spillover-effect van de spoorlijn. Verwacht wordt dat er dan ook betere busverbindingen komen in de regio. Andere kans ziet Giessenlanden met een station Gorinchem dat Giessenlanden aantrekkelijker maakt als vestigingsplaats voor forensen. Opmerkelijk is dat Giessenlanden (als enige gemeente) geen wens heeft voor een station. Bedreigingen ziet Giessenlanden vooral

wanneer zowel de spoorlijn, A27 als A15 apart worden aangepakt, waardoor de 'bouwput' erg lang aanwezig zal zijn. Andere bedreiging is het goederenvervoer wat mogelijk over het tracé kan komen. Prioriteit heeft de verbreding van de A27 en men gaat voor een geïntegreerde aanpak van de A15/A27 en de spoorlijn.

Spanningen zitten hem in het gevoel dat de Provincie Zuid-Holland weinig prioriteit geeft aan de 'uithoek' van zijn provincie. Verder bestaat er nog teveel onduidelijkheid over het tracé en is het onduidelijk in hoeverre zij moeten rekening houden met het niet onmogelijk maken. Tevens zit er een actieve weerstand in Schelluinen en zijn de gevolgen van de economische crisis merkbaar. Toekomstige spanningen zijn te verwachten met de stationslocatie en de financiering (interview Giessenlanden).

De spoorlijn staat genoemd in het GVVP (2010 – 2014).

### 5.1.20 Gemeente Zederik

**Probleemperceptie:** *sluipverkeer, vergrijzing en behoud open achterland.*

**Oplossingsperceptie:** *clustering van gebouwen, anticiperen op landelijke en regionale mogelijkheden en kansen zoals de spoorlijn Breda-Utrecht.*

**Prioriteit:** *verbreding A27 en geïntegreerde aanpak A15/A27 en spoorlijn.*

**Spanningen:** *gebrek aan prioriteit provincie Zuid-Holland voor regio Gorinchem, onduidelijkheid over tracé, weerstandgroep in Schelluinen, stations en financiering.*

Zederik heeft vooral met lokale problemen te maken als sluipverkeer en subjectieve verkeersonveiligheid. Ambities en plannen die Zederik heeft vinden met name aan de zuidkant van Meerkerk plaats, zoals woningbouwontwikkeling, de ontwikkeling van een bedrijventerrein en

de ontwikkeling van een vrachtwagenparkeerterrein tegen de A27 aan.

Kansen ziet Zederik vooral met een station. Zederik geeft aan dat de lijn een grotere meerwaarde heeft voor Zederik als lightrailvariant, omdat dan meerdere locaties kunnen worden aangedaan. Bedreigingen liggen in de aantasting van het Natura 2000 Sauergebied, geluidoverlast, landschapsaantasting en het risico dat na de A27 het traject nog een keer open moet voor een spoorlijn. Prioriteit heeft de verbreding van de A27. Over de spoorlijn wordt aangegeven dat het vooralsnog een 'theoretische streep' is.

Spanning bestaat over de onduidelijkheid van het tracé, waardoor het lastig is om er rekening mee te houden. Daarnaast bestaat spanning door de lage prioriteit die de provincie Zuid-Holland toekent aan het gebied en het calimerogevoel dat Gorinchem meer voor elkaar kan krijgen dan Zederik. Ook bestaat de wens om meer betrokken te worden in de rest van het proces (interview Zederik). De spoorlijn Breda-Utrecht wordt nergens genoemd in officiële beleidsstukken.

### 5.1.21 Gemeente Nieuwegein

**Probleemperceptie:** vergrijzing, sluipverkeer, aantrekkelijk blijven voor bedrijven en duurzaamheid.

**Oplossingsperceptie:** verbeteren en aantrekkelijk maken van OV voorzieningen, aanleg van spoorlijn Breda-Utrecht met station Nieuwegein of lightrailvariant, bieden van voldoende (HBO)scholingsmogelijkheden.

**Prioriteit:** prioriteit richting noorden, voorkeur voor lightrailvariant, stabilisering/geringe groei aantal inwoners, bevorderen fiets/OV-gebruik.

**Spanningen:** dominantie gemeente Utrecht, stationlocaties en geld.

Nieuwegein geeft aan last te hebben van sluipverkeer. Ambities die Nieuwegein heeft is de ontwikkeling van de A12 zone, de ontwikkeling van een bedrijventerrein het Klooster en een villawijk in het waterliniegebied. Verder wil het inbreiden om te voldoen aan de groeiambitie.

Kansen ziet Nieuwegein in een station en in een koppeling van dit station met het recreatief transferium richting de waterlinie. Doordat de spoorlijn langs en niet door Nieuwegein komt, vormt de spoorlijn geen grote bedreigingen voor Nieuwegein. De urgentie voor een spoorlijn is niet erg hoog. De blik van Nieuwegein is meer gericht op het noorden. De voorkeur zou uitgaan naar een lightrailvariant.

Spanningen liggen er met name in de dominante houding van de gemeente Utrecht tijdens overleggen. Toekomstige spanningen verwacht Nieuwegein op het gebied van financiering en stationslocaties (interview Nieuwegein).

De spoorlijn staat opgenomen in de structuurvisie (2030) en coalitieprogramma (2010-2014).

### 5.1.22 Brabant Zeeuwse werkgeversorganisatie (BZW)

**Probleemperceptie:** bereikbaarheid en handhaven van de economische groei in de regio.

**Oplossingsperceptie:** verbreding A27 en optimalisatie HOV-busverbinding.

**Prioriteit:** verbreding A27, goederenspoorlijn Bergen op Zoom-Antwerpen en HSL-shuttle Breda-Utrecht-Amsterdam.

**Spanningen:** niet geconstateerd door ontbreken interview.

De probleemperceptie van de BZW is het creëren en behouden van een goede bereikbaarheid van de regio en specifiek de bedrijventerreinen in Zeeland en West-Brabant. De BZW ziet graag dat het ambitieniveau qua economische groei in dit landsdeel omhoog gaat om te voorkomen dat het landsdeel krimpt (Ambities in balans, december 2008). Oplossing voor de bereikbaarheidsproblematiek kan geboden worden in de vorm van een spoorverbinding tussen Breda en Utrecht. Echter is de BZW van mening dat de aanleg van een spoorlijn geen oplossing geeft voor de congestieproblemen op de A27 en zien zij weinig tot geen gebiedsontwikkelingsmogelijkheden tussen de twee steden. Daarom heeft een wegverbreding van de A27 absolute prioriteit bij de BZW. Mocht het initiatief uiteindelijk toch levensvatbaar zijn (in financiële zin), dan is de BZW bereid zowel de voorbereiding, uitvoering als exploitatie in private handen te geven.

Qua OV zet BZW in op de optimalisatie van de bestaande snelle busverbinding. Verbreding van de A27 heeft absolute prioriteit bij de BZW. Daarnaast wordt de komst van de goederenspoorlijn Bergen op Zoom – Antwerpen en een HSL shuttle Breda-Utrecht-Amsterdam als erg belangrijk gezien voor de regio West-Brabant en Zeeland (inbreng hoorzitting commissie Spoor A27; 18 augustus 2009 te Den Haag).

BZW was niet bereid mee te werken aan een interview. Informatie van BZW is enkel gebaseerd op documentenstudie.

### 5.1.23 NS

**Probleemperceptie:** groei reizigersaantallen spoor.

**Oplossingsperceptie:** PHS, veilige en efficiënte overstaplocaties voor filecorridors en specifiek problematiek A27 de aanleg spoorlijn Breda-Utrecht.

**Prioriteit:** PHS.

**Spanningen:** gevolgen economische crisis, stil rondom spoorlijn A27, stationslocaties, onzekerheid mobiliteitsvraag toekomst.

Door de mobiliteitsvraag raakt het vervoersnetwerk voller en voller. Hierdoor ontstaan er op het spoor capaciteitsproblemen. Het kabinet heeft de ambitie om de kwaliteit en capaciteit van het vervoer op het spoor te verbeteren. Deze ambitie wordt vanuit de NS ondersteund. PHS moet leiden tot het verwezenlijken van de ambitie van een hoog frequent treinaanbod in de brede Randstad (zes intercity's en zes sprinters). Naast de capaciteitsproblemen zorgt PHS ervoor dat reizen per spoor aantrekkelijker wordt. PHS heeft dan ook de hoogste prioriteit bij NS tot 2020. NS verwacht dat ook na 2020 er verbindingen zijn die hoogfrequent moeten worden bediend. Na 2020 is de ambitie dan ook om het PHS over het spoornetwerk te complementeren en de kwaliteit op de tracés waar PHS al is ingevoerd te vergroten. Na dat deze ambities zijn vervuld bestaat er volgens de NS ruimte om verder te kijken. NS geeft aan de ontwikkelingen van Spoor A27 op de voet te volgen en wanneer de tijd er rijp voor is deze verbinding graag tegemoet te zien.

Kansen wat betreft spoor A27 ziet de NS vooral in de komst van een nieuwe verbinding. Echter worden wel vraagtekens gezet bij de hoeveelheid nieuwe reizigers die dit nieuwe spoor langs de A27 precies

gaat opleveren voor de NS. Andere kans ziet de NS in de verbetering van de robuustheid van het spoornetwerk met de komst van spoor A27.

Bedreigingen worden vooral gezien met de inpasbaarheid met PHS en de eventuele concurrentie met de HiSpeedlijnen. Ten slotte wordt als bedreiging vermeld dat door spoor A27 nieuwe mobiliteiten worden gegeneerd terwijl de oude mobiliteiten nog niet op orde zijn. Hierdoor wordt de volgorde van projecten niet optimaal. De NS geeft dan ook aan niet mee te doen aan een actieve participatie voor de spoorlijn A27, maar wel hun expertise te willen delen aan de regio als zij dit nodig hebben. De huidige spanningen die uit het interview met NS naar voren komen zijn de huidige brede heroverweging en bezuinigingsronde binnen de overheid. Ook wordt door de NS genoemd dat het erg stil is rondom spoor A27. Tevens wordt vermeld dat de onzekerheid over de mobiliteitsvraag en ontwikkelingen van de economie in de toekomst ook nog een rol kan spelen in het wel of niet realiseren van spoor A27. De spoorlijn A27 staat niet opgenomen in officiële beleidsstukken.

### 5.1.24 Conclusie spanningen agenda's

Vanuit de interviews zijn allerlei spanningen naar boven gekomen die op dit moment spelen. In onderstaande tabel zijn alle spanningen die genoemd zijn onderverdeeld en samengevat in huidige en toekomstige spanningen. Voor de aanbevelingen van deze spanningen, zal de lijst worden ingekort tot een lijst waarin de meest belangrijke spanningen staan genoemd.

Belangrijkste spanningen die vanuit de interviews naar voren kwamen, is dat er een gebrek aan communicatie en dynamiek is rondom de spoorlijn A27. Verschillende keren is het woord 'stil' gevallen, wanneer er gepraat werd over de ontwikkelingen omtrent het spoor A27. Ook kwam er bij verschillende actoren naar voren dat zij meer willen worden betrokken in het proces rondom spoor A27. Andere belangrijke spanning die naar boven kwam tijdens de interviews is de houding van RWS, die vaak als afhoudend wat betreft spoor A27 wordt getypeerd door

verschillende respondenten. Ook kwam als spanning tijdens de interviews naar voren dat er nog veel onduidelijkheid heerst rondom spoor A27. Zo is er nog veel onduidelijkheid over het tracé, stationslocaties en goederenvervoer. Dit levert een extra spanning op.

Huidige spanningen in agenda's	Toekomstige spanningen
Discussie over het juridisch argument dat RWS hanteert.	Tijd: Een studie naar de spoorlijn komt te laat om mee te nemen in de procedure van de A27.
De bestaande onzekerheid om in iets te investeren dat onzeker is van realisatie.	Gevolgen economische crisis, financiering.
Het nadeel dat het huidig tracé alle woonkernen mist.	Negatieve ervaringen rondom HSL en Betuwelijn.
Stilheid, te weinig dynamiek rondom spoor A27, gevaar van een dood paard.	Stationslocaties.
Te weinig focus rondom knelpunten bij Utrecht, wel bij knooppunt Gorinchem.	Gevolgen voor leefbaarheid en geluidsoverlast.
Het niet betrekken (wens om meer betrokkenheid / informatie) van de Provincie Utrecht, Vianen, Houten, SBB, Brabants Landschap, VVAW.	Financiering van de spoorlijn.
Onduidelijkheid over de rol van de MAG in proces A27.	Goederenvervoer.
Discussie over het model van RWS (NRM) dat ten allen tijden ten gunste zou zijn voor de aanleg van wegen.	Onzekerheid over mobiliteitsvraag en ontwikkeling economie in toekomst.
Frustratie dat prioriteit van Rijk bij wegen ligt i.p.v. OV.	
Nog (te) weinig daden, wel de woorden.	
Slechte communicatie richting belanghebbenden	
Houding RWS die wordt gedwongen niet multimodaal te denken.	



Huidige spanningen in agenda's	Toekomstige spanningen
<b>Onduidelijkheid verhouding BRU en Provincie Utrecht.</b>	
<b>Gebrek prioriteit bij Provincie Zuid-Holland voor regio rondom A27.</b>	
<b>Project is te afhankelijk van persoonlijke betrokkenheid.</b>	
<b>Onduidelijkheid over tracé, bijvoorbeeld bij intakking Utrecht, in combinatie met het niet onmogelijk maken.</b>	
<b>Het leergeld dat door Gorinchem is betaald vanuit Betuweroute.</b>	
<b>Frustratie van de dominantie van gemeente Utrecht in BRU verband.</b>	
<b>Gevolgen economische crisis.</b>	

Tabel 12: Overzicht spanningen

## 5.2 Systemen

Uit de interviews zijn verschillende bestuurlijke systemen naar voren gekomen waarin de spoorlijn Breda-Utrecht in grote of minder grote mate is behandeld. Bijlage 6 geeft een overzicht van de genoemde subsystemen. Dit is een overzicht van systemen die door respondenten zijn genoemd. Hierdoor bestaat de mogelijkheid dat dit overzicht niet compleet is. Voor de analyse van het systeem rondom de spoorlijn Breda-Utrecht zijn, gezien de beperkte tijd, alleen de belangrijkste subsystemen meegenomen.

De keuze is gemaakt voor de lobbygroep spoor A27 en het projectteam A27 van RWS. De conclusies over de systemen gaan dus over het projectteam en niet over Rijkswaterstaat als organisatie. De keuze van

systemen is gemaakt, omdat de wegverbreding van de A27 aanleiding is geweest voor de lobbygroep spoor A27 om te gaan lobbyen voor een spoorlijn. Van deze twee systemen is tijdens de interviews de meeste informatie is vergaard. Tevens zijn dit de subsystemen die op dit moment het meest te doen hebben met de spoorlijn Breda-Utrecht en zijn dit de systemen die qua realisering het meest van elkaar afhankelijk zijn, omdat het of voor een vertraging van de A27 zorgt of kan zorgen voor het onmogelijk maken van een spoorlijn. Beide systemen verschillen van elkaar qua focus. De lobbygroep spoor A27 focussen zich op een spoorlijn terwijl het projectteam A27 zich focust op de wegverbreding van de A27.

De conclusies gaan dan ook alleen over deze twee subsystemen. De constatering van deze systemen is gebeurd op basis van een eigen interpretatie van de gegevens die is verkregen uit de informatie die respondenten hebben gegeven over deze systemen en op basis van eigen observaties over deze drie systemen. In het analyse hoofdstuk zal verder worden ingegaan op deze systemen en zullen deze twee systemen geanalyseerd worden op de mate van adaptiviteit.

## 6. Analyse

**In dit hoofdstuk zal het commitment van de regio over de realisatie van de spoorlijn A27 worden geanalyseerd en de adaptiviteit van het systeem. Voor de analyse van het regionale commitment zal naast een overzicht van het commitment van actoren, ook worden ingegaan op de verhouding tussen actoren in het systeem. Voor de analyse van de adaptiviteit van het systeem is de keuze gemaakt om de twee meest betrokken en relevante subsystemen te analyseren. Projectteam A27 en de lobbygroep spoor A27.**

## 6. Analyse

### 6.1 Commitment

#### **Conclusie**

- *Draagvlak aanwezig, prioriteit blijft verbreding A27.*
- *Commitment alleen bij 4 van de 5 actoren van de lobbygroep spoor A27.*
- *Variatie van draagvlak bij natuurorganisaties.*
- *Merendeel van onderzochte actoren is positief ten opzichte van spoorlijn.*
- *(Potentiële) tegenstand kleinere gemeenten, SBB, BZW en Provincie Utrecht.*

Deze paragraaf gaat in op het commitment van de regio voor een spoorlijn A27. Tabel 13 geeft een beeld van de mate van commitment van actoren. Alleen de actoren waarmee een interview is gehouden zijn opgenomen in dit schema, omdat van deze actoren de informatie volledig is. Het commitment is gemeten aan de hand van drie kenmerken: de opname van de spoorlijn in beleidsplannen, de (wil voor) bereidheid om extra inspanningen uit te voeren en de wil om betrokken te worden / te blijven in het proces. Een verdere uitleg van de categorieën vindt u in de operationalisering. Vanuit de interviews en documentenanalyse is tot een beeld gekomen van de mate van commitment van de actor. Op basis van deze gegevens is op eigen interpretatie de actor gescoord via de definities uit de operationalisering.



Actoren	Sterk geloof	Bereidheid extra inspanningen	Sterke wens betrokkenheid
<b>Brabantse actoren</b>			
Gemeente Breda	V	V	V
Gemeente Oosterhout	V	V	V
Gemeente Geertruidenberg	X	X	V
Gemeente Werkendam	X	X	X / V
Provincie Noord-Brabant	V	V	V
<b>Zuid-Hollandse actoren</b>			
Gemeente Gorinchem	V	V	V
Gemeente Giessenlanden	V	X	V
Gemeente Zederik	X	X	V
Gemeente Dordrecht	X	V	V
Provincie Zuid-Holland	V	X	V
<b>Utrechtse actoren</b>			
Gemeente Vianen	X	V	V
Gemeente Nieuwegein	V	V	X / V
Gemeente Utrecht	V	X / V	V

Gemeente Houten	X	X	X / V
Provincie Utrecht	X	V	V
<b>Natuurpartijen</b>			
Staatsbosbeheer	X	X / V	V
Brabants Landschap	X	X / V	V
Vrienden van de Amelisweerd	V	V	V
<b>Rijkspartijen</b>			
Rijkswaterstaat	X	X	V
<b>Private partijen</b>			
NS	X	V	X

Tabel 13: Overzicht commitment

## Toelichting

De toelichting wordt uitgesplitst in een algemene en specifieke toelichting. In de algemene toelichting wordt de constatering van de grote lijn in deze tabel besproken. Hierbij wordt vooral gekeken naar de algemeen opvallende dingen die in deze tabel valt op te maken en wordt de specifieke deelvraag over commitment beantwoord. De specifieke toelichting geeft de argumenten waarom een bepaalde actor is gescoord zoals hij in deze tabel staat genoteerd. De specifieke toelichting vindt plaats per maatstaf van commitment.

### Algemene toelichting

Uit bovenstaande tabel blijkt dat vijf actoren volledig gecommitteerd zijn aan de spoorlijn A27: Breda, Oosterhout, Provincie Noord-Brabant, Gorinchem en de Vrienden van de Amelissewaard. Wat ook opvalt, is dat tussen de vijf gecommitteerde actoren drie Brabantse actoren zitten. Bijna de helft (9 van de 20) actoren hebben de spoorlijn opgenomen in de eigen beleidsplannen. Hieruit blijkt dat er al een aardig draagvlak is voor de spoorlijn A27. Echter ontbreken belangrijke actoren als het ministerie van V&W met Rijkswaterstaat en de Provincie Utrecht hier bijvoorbeeld in. Terwijl dit toch belangrijke actoren zijn met een belangrijke machtspositie door hun beslissingsmacht en financiële middelen. Wat opvalt in de tabel is dat vrijwel iedere actor betrokken wil zijn bij het verdere proces, terwijl op dit moment maar 7 actoren echt betrokken zijn bij het proces, namelijk Breda, Oosterhout, Gorinchem, Dordrecht, Utrecht, Vianen en de Provincie Noord-Brabant. Wat verder opvalt in de tabel is dat vooral de kleine actoren niet de bereidheid hebben om extra inspanningen te verrichten. Een oorzaak die hier mede voor ten grondslag kan liggen is het capaciteitsgebrek bij deze actoren, waardoor lokale zaken vaak meer voorrang genieten. De tabel maakt duidelijk dat een totaal regionaal commitment voor de spoorlijn nog niet aanwezig is.

## Specifieke toelichting

### Brabantse Actoren

De gemeente Breda heeft de spoorlijn opgenomen in het document 'strategische contouren voor een toekomstig Breda' (2009). Tevens voeren zij al extra inspanningen uit door het lobbyproces richting de ministeries te trekken. Door de kansen die kunnen worden benut door de komst van een spoorverbinding Breda-Utrecht heeft Breda een grote wens om betrokken te blijven.

Oosterhout heeft de spoorlijn opgenomen in haar coalitieakkoord 2010-2014. Ook zijn zij bereid om een actieve rol te behartigen in het proces, waardoor zij bereid zijn om naar de mogelijkheden die zij hebben extra inspanningen te verlenen. Door de kansen die het Oosterhout biedt leeft bij Oosterhout de wens om betrokken te blijven.

Geertruidenberg heeft de spoorlijn niet opgenomen in de eigen beleidsplannen. Zij hebben wel een structuurvisie van West-Brabant ondertekend waar hij staat vernoemd, maar dit is niet vertaald naar de eigen beleidsplannen. Door gebrek aan capaciteit is het voor Geertruidenberg niet te doen om extra inspanningen te verlenen in het proces. Wel willen zij betrokken zijn in het proces.

Werkendam heeft de spoorlijn niet opgenomen in de eigen beleidsplannen. Wel hebben zij de structuurvisie van West-Brabant mee ondertekend waar de spoorlijn in staat vernoemd. Door capaciteitsgebrek wordt bewust een stap terug gedaan, waardoor er geen bereidheid is om extra inspanningen te doen. Werkendam heeft geen grote behoefte om actief deel te nemen aan het proces maar wil wel op de hoogte worden gehouden van het verloop. Werkendam geeft zelf aan dat zij zich meer focussen op lokale zaken.

De Provincie Brabant heeft de spoorlijn opgenomen in haar structuurvisie (2008). Ook hebben zij via een motie aangegeven dat zij het regionaal overlegorgaan willen gaan opzetten en dat zij daarin het

initiatief willen nemen. Zij willen de regierol op zich nemen en zijn dus bereid tot extra inspanningen. Tevens hebben zij hierdoor de wens om actief betrokken te zijn in het verdere proces.

### **Zuid Hollandse actoren**

Gorinchem heeft de spoorlijn opgenomen in haar coalitieakkoord (2010-2014) en de structuurvisie (2009). Wel geeft Gorinchem aan dat de A27 de hoogste prioriteit heeft. Ook heeft Gorinchem diverse extra werkzaamheden verricht in het lobbyproces. Gorinchem geeft aan betrokken te willen blijven in het verdere proces.

Giessenlanden heeft de spoorlijn opgenomen in het GVVP (2010-2014). Door gebrek aan capaciteit is Giessenlanden niet bij machten om extra inspanningen te verrichten. Wel wil Giessenlanden betrokken worden om haar belang te kunnen vertegenwoordigen.

Zederik heeft de spoorlijn niet opgenomen in de eigen beleidsplannen. Door capaciteitsgebrek en de vaagheid van uiteindelijke realisering is er nog geen bereidheid van het uitvoeren van extra inspanningen. Wel wil Zederik, wanneer alles concreter wordt, vertegenwoordigend betrokken zijn.

Doordat de spoorlijn niet door het grondgebied van Dordrecht loopt is de spoorlijn niet opgenomen in eigen beleidsplannen. Gezien de kansen die een spoorlijn biedt voor Dordrecht met een koppeling met de Merwede-Lingelijn en goederenvervoer biedt Dordrecht ik denkkraft en haar netwerk aan. Ook heeft zij een meewerkende rol gehad in de bestaande lobbygroep spoor A27. Dordrecht wil in het verdere proces vertegenwoordigend aanwezig zijn.

De Provincie Zuid-Holland heeft de spoorlijn opgenomen in haar structuurvisie 2009 en in het PVVP (2002). Op dit moment is de Provincie op de achtergrond betrokken, omdat zij er nog weinig prioriteit aan geven. De Provincie wil vooral betrokken zijn in een meewerkende en meedenkende rol.

### **Utrechtse actoren**

Vianen heeft de spoorlijn nog niet opgenomen in eigen beleidsstukken. Tijdens het interview gaf Vianen aan dat zij bereid zijn om naar hun capaciteit zoveel mogelijk bij te dragen in het lobbyproces. Ook zijn zij met regelmaat aanwezig in het overleg van de bestaande lobbygroep. Vianen heeft een sterke wens om betrokken te zijn bij het verdere proces, maar zullen verder niet erg op de voorgrond staan.

Nieuwegein heeft de spoorlijn opgenomen in haar coalitieprogramma 2010-2014. Zodra het proces concreter wordt zijn zij bereid om actiever in het proces te gaan staan. Nu staan zij nog op de zijlijn door de vaagheid van het plan en door capaciteitsgebrek. Officieel staat Nieuwegein als agendalid in de bestaande lobbygroep. Echter worden de belangen voornamelijk door de gemeente Utrecht waargenomen. Zodra alles concreter wordt, wil Nieuwegein graag actiever betrokken worden in het proces.

De gemeente Utrecht heeft de spoorlijn opgenomen in haar coalitieakkoord 2010-2014. Utrecht heeft haar deel bij gedragen in het lobbyproces. Echter is zij van mening dat het initiatief nu komt te liggen bij de provincies. Zij geeft aan af te willen van de trekkersfunctie die het nu hanteert. De bereidheid om extra inspanningen uit te voeren neemt dus af. Wel wil zij betrokken blijven in het verdere proces.

Houten heeft de spoorlijn nog niet opgenomen in eigen beleidsplannen. Door de vaagheid van het project bestaat er bij Houten nog geen bereidheid tot het doen van extra inspanningen. Zodra het plan concreter wordt wil Houten vertegenwoordigend betrokken zijn.

De Provincie Utrecht heeft de spoorlijn in haar gebiedsagenda (2009) opgenomen als onderwerp ter studie zijnde. Wanneer de vraag gesteld wordt is de Provincie bereid om mee te denken in oplossingen voor bijvoorbeeld de aanhaking in Utrecht. De Provincie wil graag betrokken zijn in het verdere proces.

## Natuurpartijen

Staatbosbeheer heeft de spoorlijn niet opgenomen in eigen beleidsplannen. Staatsbosbeheer wil vooral opkomen voor haar eigen belangen, maar is wel bereid om FTE's in te zetten om mee te denken in oplossingen waar de spoorlijn natuurgebieden doorkruist. Wel wil Staatsbosbeheer meer betrokken als zaken concreter worden en wil het meer informatie krijgen over ontwikkelingen wat betreft spoor A27.

Het Brabants Landschap heeft de spoorlijn niet opgenomen in eigen beleidsplannen. Zodra de plannen concreter worden is het Brabants Landschap bereid om een adviserende en meedenkende rol te vervullen in het verdere proces. Het Brabants Landschap is dan ook van mening dat zij meer moet worden betrokken in het verdere proces.

In verschillende beleidsplannen hebben de VVAW de spoorlijn opgenomen, waaronder in de Kracht van Utrecht. Gedurende een aantal jaar hebben de VVAW op eigen initiatief een lobbytraject gestart richting het Rijk en de regio Utrecht. Dit getuigt van extra inspanningen. Ook hebben de VVAW een sterke wens om verder te worden betrokken in de planvorming over de spoorlijn A27.

## Rijkspartij

Rijkswaterstaat is nog niet geëngageerd aan de spoorlijn. De spoorlijn staat nog niet opgenomen in de beleidsplannen van het ministerie van V&W en zij hebben niet de bereidheid om extra inspanningen te verrichten voor de spoorlijn, omdat daar een opdracht vanuit het ministerie voor ontbreekt. Wel willen zij meedenken in het niet onmogelijk maken van de spoorlijn. Maar omdat dit voort komt vanuit een opdracht van het ministerie ligt deze inspanning binnen de eigen formele verantwoordelijkheid. Wel willen zij betrokken zijn bij het niet onmogelijk maken van de spoorlijn.

## Private Partijen

De NS heeft de spoorlijn A27 niet opgenomen in haar beleidsplannen. Haar focus ligt momenteel bij PHS. Wel is de NS bereid haar expertise aan te bieden, wanneer fact-finding noodzakelijk is. De NS wil haar positie langs de zijlijn graag handhaven. Ze willen het wel volgen en eventueel ondersteunen in fact-finding en expertise. Voor de rest hoeft de NS niet noodzakelijk betrokken te zijn.

### 6.1.1 Actorenanalyse

Tabel 14 geeft een overzicht van de posities van de onderzochte actoren ten opzichte van de realisatie van de spoorlijn A27. Deze indeling is afkomstig van Berenschot (Berenschot Communicatie 2003). Een indeling is gemaakt op basis van het belang en de houding van de actor. De definitie van deze twee begrippen is terug te vinden in de operationalisering. Binnen de belangen en de houding wordt een extra onderscheid aangebracht in de intensiteit via de tekens + (extra groot) en – (extra klein). De verschillende kleuren in het schema geven aan in hoeverre zij geëngageerd zijn aan de spoorlijn A27, waarbij felgroen de meest gunstigste kleur is en rood de minst gunstigste. De scores zijn gebaseerd op de interviews en documenten die met actoren zijn gehouden. Vanuit deze gegevens is op basis van de operationalisatie van de woorden 'belang' en 'houding' een eigen interpretatie gemaakt hoe de actor gescoord kan worden in dit krachtenveld.

		Houding					
		+	Negatief	-	+	Positief	-
		Tegenstander / bezwaarmaker			Partner		
Belang	Groot	Projectteam A27 (RWS)			VVAW Provincie Noord-Brabant Breda Oosterhout Gorinchem		
	Klein						

Tabel 14: schema actorenanalyse



## Toelichting

De toelichting wordt uitgesplitst in een algemene en specifieke toelichting. In de algemene toelichting wordt de algemene constatering van de actorenanalyse besproken. Hierbij wordt vooral gekeken naar de algemene opvallende dingen die in deze tabel valt op te maken. De specifieke toelichting geeft weer waarom een bepaalde actor is gescoord zoals hij in deze tabel staat. De specifieke toelichting vindt plaats via de categorieën: tegenstanders / bezwaarmaker, mopperaar / potentiële tegenstander, supporters en partners.

## Algemene analyse tabel

Uit de tabel komt naar voren dat de actoren die nu al betrokken zijn bij de lobbygroep spoor A27 (Breda, Oosterhout, Gorinchem, Dordrecht, gemeente Utrecht, Provincie Noord-Brabant en sinds kort Vianen) als partners en of supporters kunnen worden gezien van het project. Zij zijn dan ook de actoren met het meeste belang wat betreft de komst van de spoorlijn. Andere actoren hebben toch beduidend een kleiner belang voor een spoorlijn.

Wat opvalt is dat van de ondervraagde actoren een relatief groot gedeelte een positieve houding heeft ten opzichte van de spoorlijn. Extra aandacht zou besteed moeten worden aan de (potentiële) tegenstanders. Van belang is dat zij meer worden betrokken in het proces, waardoor hun houding positiever wordt, doordat zij de mogelijkheid hebben hun eigen inbreng te geven. Met name de positie van de Provincie Utrecht is daarin opvallend. Dit komt met name doordat de Provincie niet echt de kansen ziet van een spoorlijn over het tracé zoals dat nu getekend is. Hierdoor is de meerwaarde van een spoorverbinding tussen Utrecht en Breda voor de Provincie van minder belang. Dit komt mede doordat het 'vizier' van de Provincie meer gericht is richting het noorden, waarbij met name een goede ontsluiting richting Almere van belang wordt geacht. Daarnaast wordt deze positie ook veroorzaakt doordat de Provincie Utrecht tot op heden nauwelijks is betrokken in het proces volgens de respondent. Hiervoor bestaat wel

een nadrukkelijke wens vanuit de Provincie Utrecht. Ander opvallend punt bij de potentiële tegenstanders is dat de gemeenten in deze groep relatief klein zijn ten opzichte van andere gemeenten.

## Specifieke toelichting

### *Tegenstanders*

Onder de actoren die zijn onderzocht, is het projectteam A27 van Rijkswaterstaat te zien als de grootste tegenstander van het project. Het belang van dit projectteam A27 om geen spoorlijn aan te leggen is zeer groot, aangezien dit een grote bedreiging vormt door de vertraging die het kan opleveren voor de verbreding van de A27. Gedurende het interview kwam een negatieve houding vanuit hen naar boven. Deze opstelling is logisch, omdat zij zijn opgericht om hun doelstelling te halen: een wegverbreding van de A27, gerealiseerd in 2013.

### *Potentiële tegenstanders*

Vanuit de interviews kwam naar voren dat deze groep actoren enkele bezwaren zien ten opzichte van een spoorlijn. Zo ziet Geertruidenberg en Werkendam hun reistijd verlengt worden wanneer door de spoorlijn de huidige busverbinding (interliner) verdwijnt. Zederik geeft aan alleen een meerwaarde te zien wanneer het een station krijgt. Ook hier geldt hetzelfde argument van een verlengde reistijd als bij Werkendam en Geertuidenberg. Hierdoor is het belang van deze gemeenten voor een spoorlijn A27 kleiner dan de grotere gemeenten. Ook hechten zij minder prioriteit aan de komst van een spoorlijn. Zij zien vooral de overlast van geluidshinder en de doorsnijding van het landschap. Ook zien zij meer voordelen van een lightrailverbinding dan een heavyrailverbinding, doordat er met een lightrailverbinding meer stations kunnen worden aangedaan. De Provincie Utrecht heeft wel de ambitie om haar bereikbaarheid te vergroten, maar heeft in deze ambitie andere prioriteiten dan de spoorlijn A27. Hierdoor is hun belang voor een spoorlijn A27 klein. Prioriteiten liggen met name op OV-gebied in PHS en de verbinding Utrecht-Almere. De BZW heeft, doordat hun belangen niet

direct worden geraakt, een wat kleiner belang dan de bestuurlijke actoren. Wel stellen zij vraagtekens bij de noodzakelijkheid van de spoorverbinding A27 en de ontwikkelingsmogelijkheden in het tussenliggende gebied. Doordat het tracé van de spoorlijn langs of door natuurgebieden van Staatsbosbeheer komen, worden de belangen van Staatsbosbeheer direct geraakt. Echter hecht Staatsbosbeheer nog weinig prioriteit aan de spoorlijn A27, waardoor hun belang om zich te verdedigen tegen de spoorlijn relatief klein is. Gedurende het interview kwam een negatieve houding naar voren ten opzichte van de spoorlijn. Door Staatsbosbeheer werd aangegeven dat zij 'er niet op zitten te wachten'. Het Brabants Landschap ziet naast de kansen die de spoorlijn biedt zoals het zichtbaarder maken van Fort Altena ook bedreigingen voor het Fort dat bij hen in beheer is, zoals het gedeelte aan de westkant van de A27. Daarnaast zien zij bedreigingen voor de ecologische verbindingzone en de landschappelijke openheid. Ook zij hebben nog weinig prioriteit om zich te verdedigen voor of tegen een spoorlijn A27.

#### *Supporters*

De meeste van de ondervraagde actoren bevinden zich onder de club supporters. Dit zijn Dordrecht, Vianen, Giessenlanden, Provincie Zuid-Holland, Nieuwegein, gemeente Utrecht en de NS. Uit de interviews en documenten kwam een positieve houding ten opzichte van de spoorlijn naar voren, alleen zijn andere projecten vaak van hogere prioriteit dan de spoorlijn A27. Ook is de spoorlijn voor deze actoren niet van absolute noodzaak voor de realisering van hun ambities. Dit komt met name bij de Provincie Zuid-Holland duidelijk naar voren. Binnen de groep supporters is de gemeente Utrecht het meest kritisch te noemen. Reden hiervoor is dat deze nieuwe spoorverbinding de 12<sup>e</sup> ontsluiting via het spoor van Utrecht is, waardoor de meerwaarde van een extra verbinding voor deze actor niet dermate groot is. Hoewel het huidige tracé langs Houten komt, is het belang voor Houten wat minder groot, doordat zij al richting Utrecht en Brabant ontsloten zijn met een spoorverbinding. Voor de NS geldt dat zij zich eerst op PHS willen richten alvorens nieuwe

projecten aan te gaan. Wel staan zij positief tegenover het initiatief en zien zij de kansen die het biedt voor de NS.

#### *Partners*

Als partners van de spoorverbinding A27 kunnen Oosterhout, Breda, Gorinchem, vrienden van de Amelisweerd (VVAW) en de Provincie Noord-Brabant worden gezien. Zij hebben allen een positieve houding ten opzichte van de spoorverbinding die zij via hun lobbyclub ook actief proberen uit te dragen richting het Rijk en de regio. Verschil met de supporters is dat hun belang voor een spoorlijn vele malen groter zijn en dat de spoorlijn in deze groep actoren een veel grotere prioriteit heeft in vergelijking met de andere actoren. Met name Gorinchem, Oosterhout en Breda missen een rechtstreekse spoorverbinding naar het noorden richting Utrecht. Ditzelfde geldt voor de provincie Brabant. Voor de VVAW geldt dat zij de spoorlijn wel nodig hebben voor realisatie van hun ambities. Ondanks dat een spoorlijn niet de Amelisweerd raakt, is het belang voor de VVAW voor de spoorlijn wel groot, omdat deze vorm van mobiliteit bij hun centraal staat in de visie.

### **6.1.2 Is er sprake van een regionaal commitment aan de spoorlijn A27?**

Uit de analyse blijkt dat er nog geen algemeen regionaal commitment is voor de realisatie van de spoorlijn A27 in de regio. Dit commitment is vooral aanwezig bij de actoren die betrokken zijn bij de lobbygroep spoor A27. Zij verlenen actieve steun aan de plannen voor een spoorlijn A27. Wel is er bij een groot deel van de actoren een bepaalde mate van acceptatie van de plannen. Enkel ontbreekt het bij deze actoren aan de wil om er extra activiteiten voor uit te voeren. Bij alle actoren bestaat er wel commitment over het niet onmogelijk maken van de spoorlijn. Dit commitment is ook onderstreept in het BAG en MAG advies rondom de verbreding van de A27. Ook is door alle actoren in ditzelfde advies gesteld dat de verbreding van de A27 geen vertraging mag oplopen. Prioriteit ligt bij alle actoren dan ook voornamelijk bij de verbreding van de A27. Wel geven verschillende actoren aan 'niet 20 jaar in een

bouwput te willen zitten'. De bedreiging wordt door verschillende actoren gevoeld dat na de verbreding van de A27 de gemeente nog eens 10 jaar overlast gaat ondervinden van de aanleg van een spoorlijn. Actoren zien wat dat betreft het liefst een geïntegreerde aanpak. Echter spreken actoren zich op dit punt tegen, omdat een geïntegreerde aanpak impliciet gaat inhouden dat de verbreding van de A27 vertraagd wordt.

De plannen voor de spoorlijn A27 zijn bij alle actoren bekend. Negen actoren hebben de spoorlijn ook daadwerkelijk al in beleidsplannen opgenomen. Bij het grootste gedeelte van de betrokken actoren heeft de spoorlijn A27 echter een lage prioriteit ten opzichte van andere projecten die spelen bij de actoren. Dit komt met name door het lange termijn beeld van de spoorlijn A27. De hoogste prioriteit heeft de spoorlijn in de Brabantse steden Breda en Oosterhout. In het Utrechtse en Zuid-Hollandse gebied is de prioriteit voor de spoorlijn lager. Het overgrote merendeel van de betrokken actoren staat wel positief tegenover de spoorlijn A27.

Wat opvalt is dat bij de drie onderzochte natuurorganisaties grote verschillen bestaan in het draagvlak rondom de spoorlijn A27. Verwacht wordt dat dit verschil veroorzaakt wordt door het gehanteerde perspectief dat met name Staatsbosbeheer en de Vrienden van de Amelisweerd hanteren. De Vrienden van de Amelisweerd kijkt naar wat de spoorlijn betekent voor een duurzame ontwikkeling van Utrecht, terwijl Staatsbosbeheer vooral kijkt naar de schade die de spoorlijn aanricht aan natuurgebieden. De (potentiële) tegenstand zit met name bij de kleinere gemeenten, Staatsbosbeheer, Brabants Zeeuwse werkgeversorganisatie en de Provincie Utrecht. Deze tegenstand wordt veroorzaakt door het gebrek aan capaciteit, het lange termijn perspectief, de scepsis over de meerwaarde en het gebrek aan het betrokken worden door de trekkers van het proces. Bij veel actoren leeft de wens om meer geïnformeerd te worden over ontwikkelingen en om in meer of mindere mate betrokken te worden in het proces.

## 6.2 Adaptiviteit

### **Conclusies**

- *De lobbygroep spoor A27 bevindt zich in een stabiele systeemstaat en is ingericht op de grens van adaptief erkennend en stabiel erkennend.*
- *Het projectteam A27 bevindt zich in een dynamische systeemstaat en is stabiel reducerend ingericht.*

### **Spanningen**

- *Er bestaat een verschil in denk- en handelwijze tussen het DGMO (probleem – oplossing, complexiteit reducerend) en de lobbygroep spoor A27 (kansen, complexiteit erkennend).*
- *RWS wordt gedwongen niet multimodaal te denken, wat gevolgen heeft voor de integraliteit van weg- en spoorprojecten.*
- *Er bestaat een verschil in tijdsperspectief tussen de A27 en spoor A27 in de MIRT procedure en transitiefasen.*

Deze paragraaf beschrijft de adaptiviteit van de twee systemen. In het kort gezegd is adaptiviteit het aanpassingsvermogen van systemen aan onverwachte omstandigheden. Allereerst zal van twee subsystemen de systeemstaat worden geanalyseerd. Daarnaast zal ook de adaptiviteit worden geanalyseerd. Ten slotte zal de koppeling worden getoetst tussen systeemstaten en het adaptief vermogen. De keuze is gemaakt om een analyse uit te voeren voor de lobbygroep spoor A27 en het projectteam A27.

### 6.2.1 Systeemstaten per systeem

In deze paragraaf zullen de systeemstaten van de lobbygroep spoor A27 en het projectteam A27 worden besproken. Dit gebeurt aan de hand van eigen observaties en de geluiden die zijn verkregen vanuit de interviews. Tabel 3 (hoofdstuk 2) geeft een schema van de staten die een systeem kan hebben en de gevolgen voor het adaptief vermogen van het systeem. Daarna vindt er een analyse van de adaptiviteit van de twee systemen en individuele actoren plaats.

#### Lobbygroep spoor A27

*Conclusie: de lobbygroep spoor A27 bevindt zich in een stabiele systeemstaat.*

*Spanning: verschil in denkwijze tussen DGMO en lobbygroep spoor A27.*

*Oplossing: zoek naar problemen die gekoppeld kunnen worden aan spoor A27.*

Het systeem van de lobbygroep spoor A27 bevindt zich in een *stabiele systeemstaat*. Echter bevindt dit systeem zich nog wel in een opbouwfase. Door verschillende actoren is aangegeven dat het erg stil is rondom spoor A27 de laatste tijd en dat er weinig nieuwe ontwikkelingen zijn. Dit komt mede door de bestuurswissels die in het jaar 2009 – 2010 hebben plaats gevonden. Ook zijn er niet tot nauwelijks nieuwe actoren actief geworden binnen de lobbygroep spoor A27. Van dynamiek rondom de spoorlijn is daarom op het moment van schrijven geen sprake. Echter is het systeem nog steeds in staat om resultaten te boeken. Een voorbeeld daarvan is de intentie om een regionaal overlegorgaan op te richten. Ook wordt het 'niet onmogelijk maken' meegenomen in het MIRT overleg en zijn er nog geregeld Kamervragen gesteld aan de minister. Het resultaat is dat de spoorlijn in ieder geval nog onder de aandacht blijft van de minister en dat het niet onmogelijk maken serieus

moet worden meegenomen in de studie rondom de verbreding van de A27. Wat bij de lobbygroep spoor A27 te zien valt is dat zij proberen het proces te controleren en gefocused wil blijven op het agenderen van de spoorlijn A27. Hiervoor wordt de groep met opzet klein gehouden. Door het ontbreken van voldoende interconnectiviteit met andere actoren zou volgens de theorie van Teisman (2005) het adaptief vermogen van dit subsysteem ontbreken.

Voor een goede interconnectie met het ministerie is het van belang dat er een koppeling plaats vindt tussen problemen en oplossingen van de regio en het Ministerie. De spoorlijn A27 kan worden gezien als een oplossingsstroom. Door de lobbygroep spoor A27 wordt deze oplossing gepresenteerd als een kans voor verdere ontwikkeling van het gebied rondom de A27. Van een echte koppeling met een probleem is echter geen sprake. Dit heeft gevolgen voor de koppeling met de denkrichting van Rijkswaterstaat en DGMO. Tijdens het interview met Rijkswaterstaat is aangegeven dat het DGMO vooral denkt in termen van problemen en oplossingen. Rijkswaterstaat vertelde dat het DGMO altijd eerst een probleem moet zien en dat daarna wordt gekeken naar de oplossingen die het probleem kunnen aanpakken.

*"En bij DGMO spoor leeft meer het idee van nou als je wat wilt, kijk dan eerst eens van wat is het probleem en ga dan kijken van wat zijn de oplossingen. Ga gewoon een verkenning doen. Als dit de oplossing voor het probleem is prima, maar als een andere oplossing beter is of net zo goed maar de helft kost, dan moet je misschien naar een andere oplossing kijken" (interview Rijkswaterstaat).*

Op dit punt valt dan ook een spanning te constateren tussen de denkwijze van DGMO en de lobbygroep spoor A27. Terwijl het DGMO denkt in termen van problemen en oplossingen, denkt de lobbygroep spoor A27 in termen van kansen. Gedacht moet worden aan andere 'problemen' die gekoppeld kunnen worden aan het spoor A27. Zoals

door sommige respondenten al is aangegeven kan daarbij gedacht worden aan de klimaatafspraken van het Rijk of de betere robuustheid van het spoornetwerk bij storingen. Om de kans op de koppeling van problemen en oplossingen te vergroten is het noodzakelijk de dynamiek rondom de spoorlijn A27 te vergroten. Dit kan onder andere gedaan worden door meer actoren te betrekken in het proces. Deze actoren brengen hun eigen problemen, kansen en oplossingen mee, wat zorgt voor extra dynamiek. Het geplande regionaal overlegorgaan dat door de Provincie Brabant wordt opgezet, biedt hiervoor een uitstekend middel.

### Projectteam A27

*Conclusie: de projectgroep A27 bevindt zich in een dynamische systeemstaat.*

Bij de verbreding van de A27 is meer dynamiek te ontdekken dan rondom de spoorlijn A27. Zo is door het projectteam A27 de eerste fase van de MER afgerond en wordt na de zomer gestart met de tweede fase. Hierdoor zijn er voldoende ontwikkelingen te ontdekken binnen dit systeem. Ook zijn er via de MER procedures en informatieavonden verschillende partijen betrokken geraakt. Ook weet het projectteam A27 tot resultaten te komen, zoals de afronding van de eerste fase MER en de start van de tweede fase MER. Zelfs wordt er begonnen met de verbreding van het stuk Everdingen – Lunetten. Op basis van deze argumenten valt te concluderen dat het systeem van de A27 zich in een *dynamische systeemstaat* bevindt. Vanuit de theorie van Teisman (2005) zorgt een dynamische systeemstaat voor de aanwezigheid van voldoende bronnen voor een adaptief vermogen. Wat bij het projectteam A27 opvalt is dat zij de opdracht proberen te controleren, maar dat zij wel adviezen vanuit maatschappelijke en bestuurlijke actoren toe laten. Hierdoor zijn er verschillende stromen problemen en oplossingen beschikbaar binnen het systeem. Binnen het systeem A27 zijn de oplossingen en problemen echter al voor een groot gedeelte gekoppeld. Zo is de congestieproblematiek al gekoppeld aan de wegverbreding.

### 6.2.2 Adaptiviteit & Complexiteitsperspectief

In deze paragraaf zal geanalyseerd worden hoe de lobbygroep spoor A27 en het project team A27 is ingericht. Daarbij zal naast de inrichting ook worden gekeken naar de handelingswijze van deze systemen met de complexiteit vanuit de omgeving. In onderstaande tabel staat de conclusie van deze analyse. In de toelichting zal verder worden ingegaan op de analyse die geleid heeft tot deze conclusie. Constatering heeft plaatsgevonden op basis van een eigen interpretatie van de gegevens die is gefilterd uit de interviews en de eigen observaties van beide systemen.

vermogen Aantal kenmerken adaptiviteit	Adaptief vermogen				Stabiel	
	6	5	4	3	2	1 - 0
Complexiteit erkennend	Lobbygroep spoor A27					
Complexiteit reducerend	Projectteam A27					

Tabel 15: overzicht adaptiviteit lobbygroep spoor A27 en Projectteam A27.

In deze paragraaf zal geconcludeerd worden dat de lobbygroep spoor A27 drie van de zes kenmerken van adaptiviteit hanteert en erkennend handelt en het projectteam A27 twee van de zes kenmerken van adaptiviteit hanteert en reducerend handelt. Hieronder volgt een toelichting hoe tot deze conclusies is gekomen.

#### Lobbygroep Spoor A27

Allereerst zal een analyse volgen van de complexiteitbenadering die de lobbygroep spoor A27 hanteert. Daarna zal de grote van het adaptieve vermogen van de lobbygroep spoor A27 worden geanalyseerd.

### Complexiteitbenadering

De lobbygroep spoor A27 hanteert een wat diffuse complexiteitbenadering. Aan de ene kant zoekt de groep eenheid door begrenzing. Gekozen wordt om met opzet de groep klein te houden, zodat met één stem naar buiten kan worden gekomen richting het Rijk. Dit is een typisch kenmerk van complexiteitreductie. Aan de andere kant zoekt de lobbygroep spoor A27 verbinding met het Rijk. Duidelijk is dat zij via zelforganisatie, netwerken proberen te realiseren met bijvoorbeeld Tweede Kamerleden met als doel om de spoorlijn A27 op de agenda van de MIRT te krijgen. Dit combineren van netwerken is een typisch kenmerk van complexiteitserkenning.

Wat typerend voor de lobbygroep spoor A27 is, is dat zij de ontwikkelingen bij het Rijk nauwlettend in de gaten houden en dat zij van te voren op deze ontwikkelingen proberen in te spelen. Voorbeelden daarbij zijn de aankomende MKBA en LMCA onderzoeken. Op deze manier wordt getracht het proces bij de regio in gelijke tred te laten lopen met de procedures van het Rijk. Dit combineren van ketens en netwerken is ook weer een typisch voorbeeld van complexiteiterkenning. Tenslotte kan worden geconstateerd dat de huidige netwerken en ketens labiel zijn en kunnen worden aangepast. Als voorbeeld kan daarbij de uitkomst van de commissie Nijpels worden gesteld. Op basis van zijn conclusies wordt nu actie ondernomen tot de oprichting van een regionaal overlegorgaan. Dit voorbeeld laat zien dat het huidige stelsel openstaat voor verandering. Ook dit is een voorbeeld van complexiteiterkenning.

*Al met al kan worden gesteld dat het systeem van de lobbygroep spoor A27 een combinatie hanteert van complexiteit erkenning en reductie, waarbij er meer kenmerken zijn te herkennen van een complexiteiterkennende benadering.*

### Adaptiviteit

#### Aanwezigheid kenmerken adaptiviteit Lobbygroep spoor A27

<b>Aanwezigheid van mobilisatie van bronnen in omgevingskennis.</b>	<b>X</b>
<b>Flexibele antwoorden geven op ontwikkelingen in de omgeving.</b>	<b>V</b>
<b>Ruimte geven aan nieuwe perspectieven.</b>	<b>X</b>
<b>Een omgeving waarin alle actoren aanwezig zijn.</b>	<b>X</b>
<b>Verantwoordelijkheden worden verdeeld.</b>	<b>V</b>
<b>Aanwezigheid van flexibele doelen.</b>	<b>V</b>

Tabel 16: adaptiviteit lobbygroep spoor A27

### Toelichting

Vanuit de operationalisatie zijn zes kenmerken van adaptiviteit beschreven. Het eerste kenmerk is de aanwezigheid van mobilisatie van bronnen in omgevingskennis. Vanuit de interviews en de eigen observaties blijkt dat met name de ontwikkelingen bij het Rijk worden bijgehouden. Echter houdt de lobbygroep spoor A27 in mindere mate oog voor de ontwikkelingen die op een lager niveau spelen, zoals bij overheden die op dit moment niet worden betrokken en de maatschappelijke partijen. Wel worden de ontwikkelingen vanuit het Rijk binnen de betrokken actoren in de lobbygroep spoor A27 via overleggen integraal besproken. Binnen het systeem worden deze ontwikkelingen

wel continue getest en wordt er gezocht naar antwoorden. Doordat er onvoldoende aandacht uitgaat naar de niet betrokken actoren vanuit de regio en maatschappelijke partijen, wordt dit kenmerk niet gesignaleerd.

Het tweede kenmerk van adaptiviteit is het geven van flexibele antwoorden op ontwikkelingen in de omgeving. Dit antwoord is te herkennen doordat de lobbygroep spoor A27 de term 'niet onmogelijk maken' heeft ingevoerd. Toen vanuit de commissie Nijpels bleek dat gelijktijdige aanleg niet mogelijk was, is door de lobbygroep spoor A27 ingezet op het niet onmogelijk maken. Dit is een voorbeeld van een flexibel antwoord op ontwikkelingen uit de omgeving. Dit punt van adaptiviteit is wel aanwezig binnen de lobbygroep spoor A27.

Het derde kenmerk van adaptiviteit is het ruimte geven aan nieuwe perspectieven. Uit diverse interviews blijkt dat er op dit moment binnen de lobbygroep spoor A27 geen ruimte is voor nieuwe perspectieven en oplossingen. Er wordt puur ingezet op de spoorlijn. Wel wordt aangegeven dat wanneer een spoorlijn echt buiten bereik blijkt te zijn, altijd nog kan worden gekeken naar andere mogelijkheden. Echter is deze ruimte er eventueel in de toekomst, maar niet op dit moment. Daarom is dit punt van adaptiviteit niet aanwezig.

Het vierde kenmerk van adaptiviteit is een omgeving waarin alle actoren aanwezig zijn. Alleen op deze manier kan voldoende kennis van de omgeving worden gesignaleerd. Eerder is al geconstateerd dat op dit moment niet alle actoren aanwezig zijn bij de lobbygroep spoor A27. Met name rijkspartijen, maatschappelijke partijen en enkele regionale bestuurlijke actoren zijn niet aanwezig binnen het overleg. Dit kenmerk is niet aanwezig.

Het vijfde kenmerk is de verdeling van verantwoordelijkheden binnen het systeem. Uit eigen observaties wordt geconstateerd dat de grootste verantwoordelijkheden qua rolverdeling op het gebied van kennisverspreiding, politieke en financiële steun binnen het systeem bij de Provincie Brabant en de gemeente Breda liggen. Ook de andere

actoren proberen naar mogelijkheden bij te dragen. Geconstateerd kan worden dat op dit moment binnen de lobbygroep spoor A27 verantwoordelijkheden zijn verdeeld, waarbij de grootste verantwoordelijkheden bij Brabant en Breda liggen.

Het laatste kenmerk van adaptiviteit is de aanwezigheid van flexibele doelen. Uit de interviews komt naar voren dat dit kenmerk aanwezig is. Het voorbeeld dat dit duidelijk maakt is het niet onmogelijk maken van de spoorlijn. Hiervoor moet ruimte worden vrij gehouden bij de verbreding van de A27. Mocht de spoorlijn er uiteindelijk niet komen, dan is er wel ruimte voor een doelgroepenstrook voor bijvoorbeeld busbanen of andere alternatieven. Dit voorbeeld geeft aan dat het doel van een spoorlijn flexibel is en dat er al over nagedacht is hoe deze ruimte anders kan worden benut. Dit laatste kenmerk van adaptiviteit kan dus worden geconstateerd.

*Geconcludeerd kan worden dat de lobbygroep spoor A27 drie van de zes kenmerken van adaptiviteit hanteert.*

### **Projectteam A27**

#### *Spanningen:*

- *Rijkswaterstaat wordt gedwongen niet multimodaal te denken, wat gevolgen heeft voor de integraliteit van weg- en spoorprojecten op Rijksniveau.*
- *Spanning tussen de projectgroep A27 en de lobbygroep A27 door het gebrek aan adaptiviteit en de reducerende houding van de projectgroep A27, waardoor de spoorlijn A27 niet integraal wordt meegenomen.*

Allereerst zal een analyse volgen van de complexiteitbenadering die het projectteam A27 hanteert. Daarna zal worden geanalyseerd in welke mate de lobbygroep spoor A27 adaptief handelt.

### Complexiteitbenadering

Doordat het projectteam A27 belast is met de uitvoering van de opdracht van het DGMO om de A27 te verbreden met een start in 2013, is het projectteam A27 gedwongen om zich aan deze opdracht te houden. Hierdoor worden zij gedwongen er alles aan te doen om deze deadline te halen. Met deze informatie in het achterhoofd kan een beter begrip worden ontwikkeld van de complexiteitbenadering van het projectteam A27. Zij doen er alles aan om vertraging van de A27 te voorkomen. Hierdoor zoeken zij naar begrenzingen. Het meenemen van een spoorlijn leidt tot een vertraging van de A27, iets dat buiten de opdracht valt. Vandaar dat het projectteam A27 zoveel mogelijk verstoringen van het project A27 probeert buiten te sluiten. Ook de beïnvloeding van de BAG en de MAG gebeurt via vooraf gestelde momenten. Regels zijn dus erg belangrijk binnen dit projectteam A27. Ook is de coördinatie van dit projectteam A27 verkregen door het ministerie van V&W met één doel, de verbreding van de A27. Bovenstaande kenmerken zijn allemaal kenmerken van een reducerende benadering. **Het projectteam A27 valt daarmee ook te typeren als een reducerende organisatie.** Een respondent gaf over de positie van RWS aan:

**"Wat vind je van de rol van RWS op dit moment, ik heb het idee dat zij zich vooral op de weg concentreren op dit moment.**

*Ja, dat is hun rol. Zij zijn wegbeheerder.*

**Wat vind je ervan dat ze het OV daarin wat achterstellen?**

*In die zin ben ik het wel eens met wat er in het verkiezingsprogramma van de ChristenUnie staat om Prorail en RWS samen te voegen. Vergelijkbare organisaties, dan kunnen ze een keer integraal eraan werken. Maar nu is dat niet in hun rol, dus kun je dat ook niet van ze verwachten. Ze kunnen eigenlijk niet multimodaal denken".*

Dit citaat geeft de positie van Rijkswaterstaat goed weer. Door de positie van Rijkswaterstaat binnen het overheidssysteem, worden zij gedwongen om niet multimodaal te denken, wat gevolgen heeft voor de integraliteit van weg en spoorprojecten op rijksniveau. Deze positie van Rijkswaterstaat is door meerdere respondenten bevestigd.

### Adaptiviteit

#### Aanwezigheid kenmerken adaptiviteit Projectgroep A27

<b>Aanwezigheid van mobilisatie van bronnen in omgevingskennis.</b>	<b>✓</b>
<b>Flexibele antwoorden geven op ontwikkelingen in de omgeving.</b>	<b>✗</b>
<b>Ruimte geven aan nieuwe perspectieven.</b>	<b>✗</b>
<b>Een omgeving waarin alle actoren aanwezig zijn.</b>	<b>✓</b>
<b>Verantwoordelijkheden worden verdeeld.</b>	<b>✗</b>
<b>Aanwezigheid van flexibele doelen.</b>	<b>✗</b>

Tabel 17: adaptiviteit projectgroep A27



### Toelichting

Wat betreft de adaptiviteit van het projectteam A27 is het eerste kenmerk van adaptiviteit aanwezig. Vanuit de BAG en de MAG wordt er vanuit diverse invalshoeken inzicht gekregen van de feedback van de omgeving. Tevens wordt er informatie gedeeld via deze organen en worden adviezen van de BAG en MAG ook uiteindelijk meegenomen. De aanwezigheid van de mobilisatie van bronnen in omgevingskennis is bij het projectteam A27 aanwezig.

Het projectteam A27 is niet in staat om flexibele antwoorden te geven op ontwikkelingen in de omgeving. Dit komt tot uiting bij de wijze hoe het vraagstuk van de spoorlijn op het pad van het projectteam A27 kwam. Omdat de spoorlijn alleen wordt gezien als vertragende factor, wordt de spoorlijn tot zover buiten de procedure van de A27 gehouden. Het projectteam A27 is dus niet in staat om flexibele antwoorden te geven op ontwikkelingen in de omgeving.

Ook is er bij het projectteam A27 geen ruimte voor nieuwe perspectieven. De opdracht is het verbreden van de A27. Tot nu toe is er ook bij het ministerie van V&W geen mogelijkheid om andere perspectieven in te brengen.

Bij het projectteam A27 zijn wel alle belanghebbende actoren vertegenwoordigd. Door de BAG/MAG structuur hebben alle belanghebbenden een plek in het proces rondom de spoorlijn A27.

Verantwoordelijkheden blijven alleen toebedeeld aan het projectteam A27. Andere organisaties mogen alleen op voorstellen van het projectteam A27 reageren en hierop adviseren. De verantwoordelijkheden en macht liggen daardoor allemaal in één hand.

Ten slotte is er geen sprake van de aanwezigheid van flexibele doelen. Het doel is de verbreding van de A27 om de congestie op de A27 op te lossen. Dit doel is verder niet meer aan te passen via andere doelen, waardoor enige flexibiliteit ontbreekt.

*Geconcludeerd kan worden dat het projectteam A27 twee van de zes kenmerken hanteert van adaptief vermogen. Door dit gebrek aan adaptiviteit bestaat een spanning tussen de projectgroep A27 en de lobbygroep spoor A27, doordat de spoorlijn A27 door het gebrek aan adaptiviteit niet wordt meegenomen in het besluitvormingsproces van de A27.*

### 6.2.3 Conclusie relatie systeemstaat en adaptief vermogen

Vanuit de theorie (Teisman 2005) wordt gezegd dat er een verband bestaat tussen de systeemstaat en het adaptief vermogen van het systeem. In tabel 3 staat dit verband aangegeven. Geconcludeerd is dat de lobbygroep spoor A27 zich in een stabiele systeemstaat bevindt, dat het drie van de zes kenmerken van adaptiviteit hanteert en een complexiteit erkennende benadering heeft. In dit specifieke geval lijkt de stelling te kloppen dat er in een stabiele systeemstaat een verminderd adaptief vermogen is.

Voor het projectteam A27 is geconcludeerd dat zij zich in een dynamische systeemstaat bevinden, dat het twee van de zes kenmerken van adaptiviteit hanteert en een complexiteit reducerende benadering hanteert. Op het eerste gezicht lijkt voor het projectteam A27 de stelling niet te kloppen. Het projectteam A27 bevindt zich in een dynamische systeemstaat, maar hanteert meer stabiele dan adaptieve kenmerken.

Verklaring voor dit resultaat wordt gevonden in de complexiteitbenadering. Die is namelijk reducerend. Dit houdt in dat het vermogen om adaptief te werken aanwezig is, maar dat dit vermogen echter niet wordt gebruikt door het projectteam A27. Naast de relatie tussen systeemstaat en adaptief vermogen lijkt in deze casus ook de complexiteitbenadering van invloed te zijn in hoeverre het adaptief vermogen daadwerkelijk wordt gebruikt.

### 6.3 Tijd

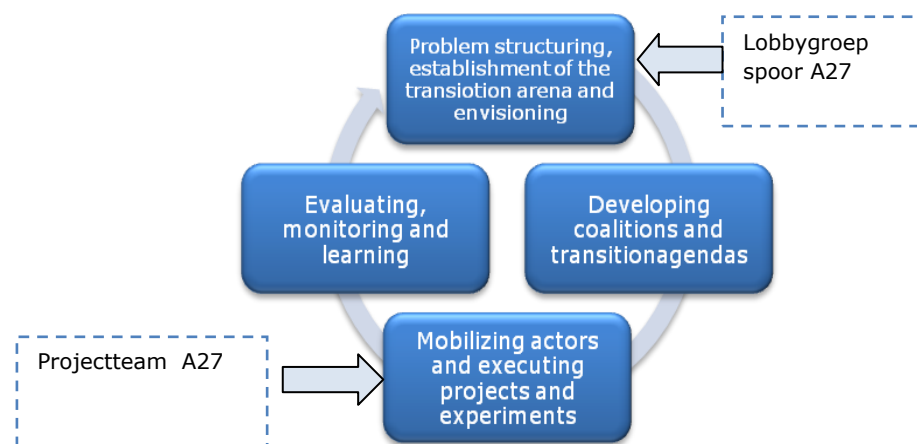
*Conclusie: verschillen in voortgang transitioncycle en MIRT procedure tussen A27 en spoor zorgen voor een moeizame combinatie van beide projecten.*

De verschillen tussen de projectgroep A27 en de lobbygroep spoor A27 zijn niet alleen te verklaren door de verschillen in complexiteitbenadering en adaptiviteit. Ook het tijdsperspectief speelt een rol. Zoals in het theoretisch kader is uitgelegd doorloopt een systeem een aantal fasen die zichzelf herhalen. In de theorie wordt dit de transitioncycle genoemd (zie figuur 1). In de praktijk heeft een project ook te maken met een MIRT procedure (bijlage 5). Constatering van deze verschillen heeft plaats gevonden op basis van eigen observaties.

De lobbygroep spoor A27 bevindt zich in de eerste fase van problem structuring, establishment of the transition arena and envisioning. Voorbeeld dat deze stelling bekrachtigd is het voornemen tot de oprichting van een regionaal overlegorgaan. Dit overlegorgaan kan worden gezien als de 'transitionarena' waar de onderhandelingen binnen de regio gaan plaats vinden. Binnen deze arena zal een visie moeten worden ontwikkeld waar de regio naar toe wil en wat de problemen en kansen zijn die zij willen aanpakken. Het huidige lobbyorgaan is voornamelijk gericht om de spoorlijn op de MIRT agenda te krijgen en te houden en niet om een regionale agenda wat betreft de spoorlijn A27 te creëren. Het systeem rondom de spoorlijn A27 is wat dat betreft nog in de beginfase van haar ontwikkeling en de transitioncycle. Dit kan mogelijk een reden zijn waarom de organisatie rondom spoor A27 op dit moment nog niet adaptief is ingericht, omdat sommige onderdelen zoals het betrekken van actoren nog niet van de grond is gekomen.

De projectgroep A27 bevindt zich echter al verder in de transitioncycle. Zij hebben al gezamenlijk met de regio en het rijk het probleem gestructureerd en hebben al een overlegorgaan gecreëerd via de MAG

en BAG. Daarnaast hebben zij al visies ontwikkeld hoe het probleem wordt opgelost en hebben zij al coalities gesmeed met een positieve stem vanuit zowel de MAG als BAG. Hierdoor hebben zij al een gezamenlijke agenda met de regio gecreëerd. Het projectteam A27 staat nu op het punt om projecten uit te gaan voeren. Zij zijn dan ook al veel verder in de MIRT procedure. Zij staan dus op het punt de derde fase van de transitioncycle in te gaan, terwijl de lobbygroep spoor A27 net begint aan de eerste fase van de cyclus. Door dit 'tijdsverschil' in de verschillende fasen van de transitioncyclus in combinatie met de verschillen in de MIRT procedures is een combinatie van de projecten A27 en de spoorlijn lastig te maken.



*Figuur 3: overzicht transitiefasen lobbygroep spoor A27 en projectteam A27*

## 6.4 Adaptiviteit individuele actoren

Kenmerken van adaptiviteit kunnen naast het algeheel systeem ook voorkomen bij individuele actoren op organisatieniveau. Op basis van de interviews zal in deze paragraaf worden geanalyseerd of er bij individuele actoren sprake is van adaptiviteit. Hiervoor worden, alleen de belangrijkste actoren uit het systeem geanalyseerd, omdat zij het meeste belang hebben bij de spoorlijn A27 en omdat zij als grote belanghebbende ook het actiefst moeten participeren in het verdere proces. De actoren die zullen worden geanalyseerd zijn: de drie grootste gemeenten gelegen direct langs het tracé Breda, Utrecht, Gorinchem, de huidige trekker van het proces; de Provincie Brabant en de allereerste initiatiefnemer BAM.

### Gemeente Breda

Uit het transcript van Eric Poot (2009) blijkt dat de eerste ambtelijke reactie van Breda een afhoudende houding was. Breda geeft in het interview aan dat zij net in het kader van Brabantstad de prioriteiten hadden vast gesteld wat er in de komende MIRT-periode aan prioriteiten en investeringen gedaan moest worden. De spoorlijn A27 paste hier toen nog niet in. Echter geeft Breda aan dat bestuurlijk gezien wel deze kans meteen werd opgepakt, waardoor hij ook ambtelijk moest worden opgepakt. Hierdoor is er vanuit dit oogpunt toch sprake van een adaptieve houding. Uit het eigen interview blijkt dat binnen de gemeente Breda een bepaalde mate van complexiteiterkenning en complexiteitreducering valt te bekennen. Aan de ene kant zijn ze bereid milieugroeperingen en andere maatschappelijke partijen erbij te betrekken om er gezamenlijk uit te komen. Aan de andere kant geeft Breda ook aan dat door alle actoren erbij te betrekken, het gevaar ontstaat dat een vergadering niet efficiënt genoeg verloopt en dat er niet snel genoeg kan worden beslist. Hieruit blijkt dat Breda zich bevindt op de grens van erkenning en reducering.

Qua adaptiviteit heeft de gemeente Breda een policy entrepreneur in huis in de persoon van wethouder Willems. Hij is als wethouder bevoegd om

voor andere te spreken en heeft een formele besluitvormingspositie. Hierdoor zijn mensen bereid naar deze persoon te luisteren. Doordat de heer Willems vroeger in de Tweede Kamer heeft gezeten staat hij ook bekend om zijn politieke connecties in Den Haag. Tevens blijkt uit het ambtelijke trekkerschap van de lobbygroep spoor A27 dat Breda en dus ook de heer Willems bereid is om er veel geld, tijd, energie en zijn reputatie voor op te offeren. Hierdoor hanteert hij 3 van de 4 kenmerken van een policy entrepreneur en kan hij er als één worden aangeduid.

Ook ambtelijk gezien wordt er voldoende geprobeerd om vooraf in te spelen op ontwikkelingen in de omgeving, zoals bijvoorbeeld verkiezingsuitslagen. Wel komt naar voren dat het doel dat de spoorlijn moet verwezenlijken nog niet voldoende helder is binnen de Breda. Wel komt vanuit Breda enige mate van flexibiliteit naar voren. In het achterhoofd speelt dat het 'niet onmogelijk maken' ook kan worden gebruikt voor een ander soort verbinding. Echter wordt in het kader van de lobby nu eerst ingezet op een spoorlijn. Al met al zijn er bij de gemeente Breda verschillende kenmerken van een adaptieve houding te bespeuren. Wel hebben zij bij de inrichting van het toekomstig regionaal overlegorgaan enkele complexiteitsreducerende opvattingen.

### Gemeente Utrecht

Vanuit het transcript van Eric Poot (2009) blijkt dat de eerste reactie op de spoorlijn vrij open was. Ook Utrecht zag meteen een kans om zowel de wegverbreding als de spoorlijn A27 gelijktijd te realiseren. Door meteen aan de slag te gaan met een onverwachte ontwikkeling, blijkt dat er binnen de gemeente Utrecht een bepaalde mate van adaptiviteit bestaat. Uit het eigen interview blijkt dat de gemeente Utrecht ook bepaalde andere adaptieve kenmerken hanteert. Zo zijn zij bereid, wanneer een heavy-rail onbegonnen werk blijkt te zijn, ook te kijken naar andere alternatieven van OV-verbinding zoals een light-rail op het meest gevoelige stuk van de A27, tussen Utrecht en Gorinchem of een intensivering van het bestaande spoor over Den Bosch of Rotterdam.

De verantwoording bij spoorprojecten ligt wat betreft Utrecht bij het Rijk, omdat het een Rijksproject is. Dit laat zien dat Utrecht in dit project geen adaptieve houding op het punt van het verspreiden van verantwoordelijkheden. Wel kijken zij naar momenten en kansen waar de spoorlijn aan kan worden gekoppeld. Geconcludeerd kan worden dat de gemeente Utrecht enkele kenmerken van adaptiviteit hanteert. Binnen de gemeente Utrecht is op dit moment geen duidelijk persoon aan te wijzen die acteert als policy entrepreneur.

### **Gemeente Gorinchem**

De eerste reactie van Gorinchem op de komst van een mogelijke spoorlijn was al snel en open houding naar voren (transcript Eric Poot, 2009). Alhoewel er eerst een afweerreactie was door het gevaar van vertraging van de A27, kwam al snel een meer open houding doordat vanuit de raad de stem kwam om het OV te stimuleren. Hierdoor werd de weg al snel gekoppeld aan de spoorlijn A27. Dit geeft weer dat er binnen Gorinchem een bepaalde mate van adaptiviteit bestaat.

De gemeente Gorinchem ziet verder graag veel verschillende partijen betrokken worden in het proces en geeft ook aan dat men niet altijd bang hoeft te zijn voor de hoeveelheid aan verschillende meningen dat dit genereert. Ook blijft Gorinchem zo veel mogelijk haar kennis delen met de omliggende actoren en probeert zich voor te bereiden op ontwikkelingen die aanstaande zijn, zoals de uitkomsten van de LMCA. Ook staat het voor Gorinchem vrij om naar andere alternatieven te kijken dan alleen een spoorlijn. Wel wordt aangegeven dat zij op dit moment nog niet op dat punt zijn. Bij de gemeente Gorinchem zijn geen personen aan te merken als policy entrepreneur.

### **Provincie Noord-Brabant**

Uit het transcript van Eric Poot (2009) blijkt dat de eerste reactie vanuit de Provincie Noord-Brabant op de spoorlijn A27 een vrij open houding was. Noord-Brabant geeft aan dat zij afwachtte waar BAM mee kwam en daarbij keek wat voor beeld dit zou geven. Uit deze houding blijkt dat Noord-Brabant een bepaalde mate van adaptiviteit hanteert. Verder

blijkt uit het eigen interview dat de Provincie Noord-Brabant zich goed bewust is van de ontwikkelingen en veranderingen die zich in de omgeving kunnen gaan voordoen. Hierop proberen zij van te voren dan ook op in te spelen. Ook willen zij iedereen in het proces betrekken, alleen wordt wel aangegeven dat dit ten koste gaat van de snelheid die je wel kunt maken als je met een klein kernteam werkt. Daarnaast wordt door Noord-Brabant aangegeven dat het proces afhankelijk zal zijn van gebeurtenissen die het proces versnellen of juist vertragen. Al met al kan dan ook wel gesteld worden dat de Provincie Noord-Brabant een complexiteit erkennende benadering hanteert.

De plannen die bij de Provincie Noord-Brabant bestaan voor het inrichten van het regionaal overlegorgaan hebben bepaalde kenmerken van adaptiviteit in zich. Zo wil Noord-Brabant alle actoren in het regionaal overlegorgaan betrekken op een manier zoals die nu ook worden betrokken rondom de BAG en de MAG. Noord-Brabant geeft aan dat nu de insteek is op een heavyrail verbinding, maar dat als mocht blijken dat dit alternatief niet haalbaar is, er gekeken kan worden naar een andere vorm van OV verbinding. Noord-Brabant heeft dan ook niet per definitie gezegd dat het alleen een treinverbinding moet zijn. Ook is er met het tracé volgens Noord-Brabant nog van alles mogelijk. Daarnaast zoekt Noord-Brabant in het lobbyproces naar momenten waar de spoorlijn aan kan worden gekoppeld. Uit deze kenmerken van adaptiviteit komt naar voren dat de Provincie Noord-Brabant van plan is verschillende kenmerken van adaptiviteit toe te passen in het regionaal overlegorgaan. Binnen de Provincie Noord-Brabant is op dit moment niemand aan te wijzen als policy entrepreneur.

### **BAM Rail**

Een van de meest duidelijkste policy entrepreneurs in het systeem rondom de spoorlijn A27 is dhr. van Schijndel van BAM Rail. Vanuit het oogpunt om mogelijk in de toekomst de opdracht te krijgen om de spoorlijn aan te leggen is er vanuit de BAM veel geld, tijd, energie ingestoken om de spoorlijn weer op de agenda te zetten van bestuurlijke actoren. Het loket eigen initiatief en een oproep vanuit RWS aan private

organisaties om mee te denken aan een verbreding van de A27 heeft hiertoe aanleiding gegeven. Door het kiezen van een bottom-up benadering is het uiteindelijk in bepaalde mate gelukt de spoorlijn A27 op de agenda van actoren te krijgen.

Door politiek, bestuurlijk en in de media aan de juiste knoppen te draaien is het BAM ook gelukt om de aandacht van actoren vast te houden. Door het koppelen van de spoorlijn aan diverse momenten, zoals de verbreding van de A27, blijkt dat de BAM in de persoon van de heer van Schijndel, zich bewust is van de complexiteit van de omgeving en hier een manier in tracht te vinden om mee om te gaan. De heer van Schijndel is in die zin ook hardnekkig te noemen, doordat hij geen mogelijkheid onbenut laat om de noodzaak van de spoorlijn A27 te benoemen. Tevens bestaat er bij de BAM groep veel expertise op het gebied van het aanleggen van spoorlijnen. Hierdoor is de heer van Schijndel als vertegenwoordiger van de BAM groep ook een persoon waar mensen naar willen luisteren. Ook legt de heer van Schijndel veel contacten met personen binnen het ministerie, provincies, gemeenten en andere actoren zoals Prorail en de NS. Hierdoor wordt de heer van Schijndel gekenmerkt door 4 van de 4 kenmerken van een policy entrepreneur, waardoor hij ook zo kan worden benoemd.

Een ontbrekend kenmerk van adaptiviteit bij de BAM is dat alleen gedacht wordt aan een spoorlijn. Wel staan ze eventueel open voor een nieuw alternatief, maar vanuit de mogelijke alternatieven die door BAM al zijn onderzocht, kwam alleen de spoorlijn als meest reëel uit het onderzoek. Door dit mindere geloof in andere alternatieven beperkt de BAM zichzelf in haar flexibiliteit, mocht de spoorlijn geen doorgang kunnen vinden. Vanuit de BAM wordt ook duidelijk aangegeven dat zij op zoek zijn naar momenten om de spoorlijn aan vast te koppelen. Ondanks dat de BAM na een klein onderzoek van mogelijke alternatieven zich voorlopig alleen focust op een spoorlijn, zijn er voldoende kenmerken bij de BAM aanwezig waaruit blijkt dat zij een adaptieve strategie hanteren.

#### 6.4.1 Conclusie adaptiviteit individuele actoren

Vanuit de belangrijkste regionale actoren is te zien dat bij vrijwel iedere actor kenmerken aanwezig zijn van adaptiviteit. Bij bijna iedere actor valt er te spreken over andere OV-alternatieven en zijn vrijwel alle actoren ook op zoek naar mogelijke koppelingen met ontwikkelingen die plaatsvinden in de toekomst. Niet iedere actor hanteert een even grote adaptieve strategie. Ook bestaan er ideeën dat er met een kleine groep sneller tot besluiten kan worden gekomen. Actoren hanteren wat dat betreft zowel een erkennende als reducerende benadering. Doordat de belangrijkste actoren die in dit rapport zijn geanalyseerd kenmerken van een adaptieve strategie vertonen, vermindert dit de barrière om een adaptieve strategie in het regionaal overlegorgaan toe te passen.

#### 6.5 Is er sprake van een adaptief vermogen van het bestuurlijk proces rondom het systeem van de spoorlijn A27?

De adaptiviteit is het aanpassingsvermogen van een systeem aan onverwachte omstandigheden. Omdat gedurende complexe projecten het moeilijk is je proces te controleren door de aanwezigheid van onverwachte gebeurtenissen, heeft het de voorkeur het systeem adaptief in te richten. Hierdoor wordt het vermogen vergroot om te kunnen omgaan met veranderingen in de complexe omgeving. Het bestuurlijk systeem van de spoorlijn A27 bestaat uit verschillende overleggen waarin de spoorlijn wordt besproken. Er is voor gekozen om bij twee subsystemen (de lobbygroep spoor A27 en projectteam A27) de analyse uit te voeren, omdat deze systemen de meeste actuele relevantie hebben met ontwikkelingen rondom de spoorlijn. Tevens zijn dit de subsystemen die op dit moment het meest te doen hebben met de spoorlijn A27 en zijn dit de systemen die qua realisering het meest van elkaar afhankelijk zijn, omdat het of voor een vertraging van de A27 zorgt, of kan zorgen voor het onmogelijk maken van de spoorlijn.

### Lobbygroep spoor A27

Geconstateerd is dat de lobbygroep spoor A27 een complexiteiterkend perspectief hanteert en dat de lobbygroep spoor A27 zowel kenmerken hanteert van een adaptief systeem als een stabiel systeem. Punten die bij de lobbygroep spoor A27 nog niet adaptief zijn liggen bij:

- De mobilisatie van omgevingskennis; richting het Rijk is deze mobilisatie er wel, alleen ontbreekt een goede mobilisatie van kennis van de regio op bestuurlijk en maatschappelijk vlak.
- Ruimte geven aan nieuwe perspectieven; op dit moment staan alle peilers (begrijpelijk vanuit lobbyoogpunt) op een spoorlijn. Echter wordt er geen aandacht intern besteed aan andere mogelijkheden ter bevordering van de OV-bereikbaarheid tussen Breda en Utrecht.
- Een omgeving waarin alle actoren aanwezig zijn; op dit moment zijn enkel de vijf belangrijkste (en meest positieve) actoren betrokken en worden andere actoren bewust afzijdig gehouden.

Daarnaast is geconstateerd dat het systeem rondom het spoor en de lobbygroep spoor A27 zich in de beginfase van de transitioncycle bevindt, waarbij vooral thema's centraal staan als probleemformulering, het inrichten van een (onderhandelings-)overleg en het bedenken van alternatieven. Verder is geconstateerd dat de lobbygroep spoor A27 zich in een stabiele systeemstaat bevindt, waardoor het adaptief vermogen verminderd is.

### Projectteam A27

Vanuit het onderzoek komt de conclusie naar voren dat het projectteam A27 een reducerend complexiteitsperspectief hanteert en dat het projectteam A27 zijn systeem vooral stabiliserend heeft ingericht.

Punten die bij het projectteam A27 nog niet adaptief zijn liggen bij:

- Het flexibel antwoord geven op ontwikkelingen in de omgeving. Hierbij dient de ontwikkeling van de spoorlijn A27 als ultiem voorbeeld dat laat zien hoe het projectteam A27 niet in staat is om hier snel een flexibel antwoord op te vinden, maar het juist buiten probeert te houden.

- Het ruimte geven aan nieuwe perspectieven. Doordat het projectteam A27 al in een ver gevorderd stadium zit, zijn alle alternatieven afgewogen en zijn er al keuzes gemaakt richting één alternatief. Ruimte voor nieuwe perspectieven wordt niet meer gegeven, met als voorbeeld het buiten houden van de spoorlijn A27.
- Het verdelen van verantwoordelijkheden. Alle verantwoordelijkheden liggen in het projectteam A27 bij Rijkswaterstaat. Andere actoren hebben enkel een adviserende en belangenbehartigende rol.
- Aanwezigheid van flexibele doelen. Doordat het enige doel van het projectteam A27 het verbreden van de A27 is, bestaat er geen mogelijkheid meer om deze doelen aan te passen aan ontwikkelingen in de omgeving. Hooguit om vertraging van de realisatie van de doelen toe te staan.

Verder is in het onderzoek geconstateerd dat het systeem rondom de A27 en specifiek het projectteam A27 zich bevindt in de derde fase van de transitioncycle. Het projectteam A27 heeft een coalitie en een gezamenlijke agenda gecreëerd voor de verbreding van de A27 en staat nu, wanneer de MER procedures zijn afgerond, op het punt om te beginnen met het uitvoeren van projecten. De lobbygroep spoor A27 bevindt zich juist in de allereerste fase van de transitioncycle. Het systeem rondom de spoorlijn is vooral bezig om zich op te bouwen. Hierdoor is een koppeling tussen spoor A27 en de wegverbreding van de A27 lastig te maken. Ten slotte is geconstateerd dat het projectteam A27 zich bevindt in een dynamische systeemstaat, waardoor er een groot adaptief vermogen aanwezig is. Door de reducerende benadering van het projectteam A27 wordt dit vermogen echter niet benut.

### Individuele actoren

Zowel de BAM, Breda, Gorinchem, Utrecht als de provincie Brabant hanteren diverse adaptieve kenmerken. Doordat deze actoren ook de belangrijkste trekkers zijn van het proces rondom de spoorlijn A27, ontstaan hier geen spanningen tussen actoren in de samenwerking. Deze overeenkomst in adaptiviteit verminderd de barrières voor een adaptieve strategie voor het toekomstig regionaal overlegorgaan.



## 7. Conclusies

Dit hoofdstuk zal de belangrijkste conclusies weergeven uit dit onderzoek. De conclusies zullen een antwoord geven op de deelvragen en de basis vormen waarop de aanbevelingen worden gebaseerd.

## 7. Conclusies

De conclusies zullen een antwoord geven op de hoofdvraag en concluderende deelvragen die centraal staan in dit onderzoek. De aanbevelingen zijn terug te vinden in het volgende hoofdstuk.

### Hoofdvraag

Is er sprake van zowel een regionaal commitment als van een adaptief vermogen op systeemniveau en individueel niveau rondom het besluitvormingsproces van de spoorlijn A27 en op welke manier kan het regionaal commitment en het adaptief vermogen rondom de spoorlijn A27 worden gerealiseerd en gestimuleerd?

### Deelvragen

#### Regionaal commitment

- Is er sprake van een regionaal commitment aan de spoorlijn A27?
- Waar liggen de knelpunten in de beleids- en uitvoeringsagenda's van betrokken actoren rondom de spoorlijn A27?

#### Adaptief vermogen

- Is er sprake van een adaptief vermogen van het bestuurlijk proces rondom het systeem van de spoorlijn A27?

#### Aanbevelingen

- Welke aanbevelingen kunnen worden gegeven voor een adaptief vermogen van het bestuurlijk proces rondom het systeem van de spoorlijn A27 en wat vraagt dit aan individuele betrokken actoren?
- Welke aanpassingen zijn nodig om de knelpunten in de beleids- en uitvoeringsagenda's van betrokken actoren rondom de spoorlijn A27 aan te pakken?

## 7.1 Is er sprake van een regionaal commitment aan de spoorlijn A27?

*Antwoord: Er is nog **geen algemeen regionaal commitment voor de realisering van de spoorlijn A27**, er bestaat wel commitment over het niet onmogelijk maken van de spoorlijn. Grootste reden ligt in de lage prioriteit van de spoorlijn A27 ten opzichte van andere ambities.*

Uit de analyse blijkt dat er nog geen algemeen regionaal commitment is voor de realisatie van de spoorlijn A27 in de regio. Dit commitment is vooral aanwezig bij de actoren die betrokken zijn bij de lobbygroep spoor A27. Zij verlenen actieve steun aan de plannen voor een spoorlijn A27. Bij alle actoren bestaat er wel commitment over het niet onmogelijk maken van de spoorlijn. Dit commitment is ook onderstreept in het BAG en MAG advies rondom de verbreding van de A27. Ook is door alle actoren in ditzelfde advies gesteld dat de verbreding van de A27 geen vertraging mag oplopen. Prioriteit ligt bij alle actoren dan ook voornamelijk bij de verbreding van de A27.

Wel geven verschillende actoren aan 'niet 20 jaar in een bouwput te willen zitten'. De bedreiging wordt door verschillende actoren gevoeld dat na de verbreding van de A27 de gemeenten nog eens 10 jaar overlast gaat ondervinden van de aanleg van een spoorlijn. Actoren zien wat dat betreft het liefst een geïntegreerde aanpak. Echter spreken actoren zich op dit punt tegen, omdat een geïntegreerde aanpak impliciet gaat inhouden dat de verbreding van de A27 vertraagd wordt.

Bij alle actoren zijn de plannen voor de spoorlijn A27 bekend. Binnen de onderzochte actoren bestaat een bepaalde mate van draagvlak voor de spoorlijn, al zijn er binnen dit draagvlak nog wel variaties te bekennen zoals beschreven is in het hoofdstuk van de resultaten en analyse. Bij het grootste gedeelte van de betrokken actoren heeft de spoorlijn A27 echter een lage prioriteit ten opzichte van andere projecten die spelen



bij de actoren. Dit komt met name door het lange termijn beeld van de spoorlijn A27. De hoogste prioriteit heeft de spoorlijn in de Brabantse steden Breda en Oosterhout. In het Utrechtse en Zuid-Hollandse gebied is de prioriteit voor de spoorlijn lager. Het overgrote merendeel van de betrokken actoren staat wel positief tegenover de spoorlijn A27. De (potentiële) tegenstand zit met name bij de kleinere gemeenten, Staatsbosbeheer, Brabants Zeeuwse werkgeversorganisatie en de Provincie Utrecht. Deze tegenstand wordt veroorzaakt door het gebrek aan capaciteit, het lange termijn perspectief, de scepsis over de meerwaarde en het gebrek aan het betrokken worden door de trekkers van het proces. Bij veel actoren leeft de wens om meer geïnformeerd te worden over ontwikkelingen en om in meer of mindere mate betrokken te worden in het proces.

## 7.2 Waar liggen de knelpunten in de beleid- en uitvoeringagenda's van betrokken actoren rondom de spoorlijn A27?

Gedurende het onderzoek zijn diverse spanningen geconstateerd. In het vorige hoofdstuk zijn enkele spanningen tussen agenda's al opgesomd. Hieronder zal een opsomming worden gegeven van de belangrijkste spanningen die zijn geconstateerd tijdens zowel het agendaonderzoek als de analyse van de adaptiviteit van de twee systemen en het regionaal commitment.

### Huidige spanningen

- Spanning tussen de projectgroep A27 en de lobbygroep A27 door het gebrek aan adaptiviteit en het hanteren van een complexiteit reducerende benadering door de projectgroep A27.
- Verschillen in tijdsperspectief tussen de A27 en spoor A27 in de MIRT procedure en transitiefasen, waardoor de spoorlijn moeilijk kan worden meegenomen in het proces van de A27.
- Gebrek aan communicatie en dynamiek rondom de spoorlijn A27, waar bij verschillende actoren de wens bestaat om meer betrokken te worden in het proces.
- De onduidelijkheid over de ligging van het tracé en de realisatie van de spoorlijn.

### Toekomstige spanningen

- Het gebrek aan financiële middelen als gevolg van de economische crisis.
- De rol die negatieve ervaringen uit de projecten HSL en Betuweroute kunnen spelen rondom de besluitvorming voor een spoorlijn A27.
- De keuze van stationslocaties, uit de interviews bleek dat iedere gemeentelijke actor een station wil hebben, met uitzondering van Giessenlanden.
- De gevolgen van een spoorlijn voor de leefbaarheid door geluidsoverlast.
- De discussie rondom het wel of niet toelaten van goederenvervoer op de spoorlijn A27, waar met name Gorinchem vanuit de Betuweroute al een soort leergeld van heeft betaald.

*Tabel 18: overzicht belangrijkste spanningen*

### 7.3 Is er sprake van een adaptief vermogen van het bestuurlijk proces rondom het systeem van de spoorlijn A27?

*Antwoord: Bij zowel het projectteam A27 als bij de lobbygroep spoor A27 is geconstateerd dat **niet alle kenmerken van een adaptief vermogen gehanteerd worden**. Tussen beide systemen wat betreft de weg A27 en het spoor A27 zijn er verschillen in tijdsperspectief.*

Uit de analyse blijkt dat nog niet alle kenmerken van een adaptief vermogen gehanteerd worden door zowel de lobbygroep spoor A27 als het projectteam A27. Uit de twee geanalyseerde subsystemen bleek dat de lobbygroep spoor A27 drie van de zes kenmerken van een adaptief vermogen hanteert en dat zij een complexiteiterkende benadering hanteren. Het projectteam A27 hanteert twee van de zes kenmerken van een adaptief vermogen en hanteert een complexiteitreducerende benadering. Op subsystemniveau is er dus nog onvoldoende adaptief vermogen aanwezig.

Verder bleek uit de analyse dat er verschillen in tijd bestaan tussen de twee onderzochte subsystemen. Waar de lobbygroep spoor A27 zich nog in de beginfase bevindt in zowel de MIRT procedure als de transitiefase, bevindt de projectgroep A27 zich al veel verder in de MIRT procedure en de transitiefase. Hierdoor wordt de koppeling tussen beide projecten bemoeilijkt. Daarnaast is de koppeling van beide systemen lastig, doordat tussen de beide systemen verschillende doelen zijn.

Individueel bekeken blijkt uit de analyse dat bij de vijf belangrijkste actoren met een trekkersrol in het proces er verschillende adaptieve kenmerken aanwezig zijn. Individueel gezien hanteren actoren dus wel kenmerken van een adaptief vermogen. Hierdoor zijn er minder barrières aanwezig om een adaptief vermogen binnen het samenwerkingsverband te implementeren.

## 8. Aanbevelingen

Dit hoofdstuk omvat de aanbevelingen om het adaptief vermogen van het systeem rondom spoor A27 te verbeteren. Tevens worden er in dit hoofdstuk aanbevelingen gedaan voor de belangrijkste spanningen die zijn geconstateerd in het agendaonderzoek.

## 8. Aanbevelingen

Gezien de plannen om een regionaal overlegorgaan te gaan ontwikkelen, zullen de aanbevelingen van dit onderzoek vooral op dit toekomstig overlegorgaan van toepassing zijn. Tijdens de aanbevelingen worden aandachtspunten voor dit overlegorgaan mee gegeven om te komen tot een adaptief vermogen. Een adaptief vermogen wordt als gewenst gezien, omdat verwacht wordt dat het proces rondom Spoor A27 een lange termijn zal voortduren, waardoor de kans op verstoringen door onverwachte gebeurtenissen zal toenemen. Naast de algemene aanbevelingen ter verbetering van de adaptiviteit, zullen nog enkele losse aanbevelingen worden gedaan ten bate van de geconstateerde spanningen. In dit hoofdstuk zal antwoord worden gegeven op de twee deelvragen:

1. *Welke aanbevelingen kunnen worden gegeven voor een adaptief vermogen van het bestuurlijk proces rondom het systeem van de spoorlijn A27 en wat vraagt dit aan individuele betrokken actoren?*
2. *Welke aanpassingen zijn nodig om de knelpunten in de beleids- en uitvoeringsagenda's van betrokken actoren rondom de spoorlijn A27 aan te pakken?*

Samen zullen deze deelvragen de prescriptieve component van de hoofdvraag van dit onderzoek beantwoorden:

*Op welke manier kunnen de gemeente Breda en de Provincie Brabant het regionaal commitment en het adaptief vermogen rondom de spoorlijn realiseren en stimuleren?*

### 8.1 Woord vooraf

Vooraf aan de aanbevelingen is het belangrijk te melden dat, zoals Shove & Walker (2007) melden, "het erg moeilijk is om het dagelijks leven van een samenleving te veranderen". De adaptatiestrategie zoals hier is voorgesteld zal de moeilijkheidsgraad van het beïnvloeden van het dagelijks leven en complexe systemen dan ook niet veranderen. De uitkomst van acties zal onvoorspelbaar blijven en het systeem blijft oncontroleerbaar. Een adaptatiestrategie biedt dan ook geen simplificatie aan van complexe systemen, noch zullen de managers in staat zijn om de dynamiek volledig te kunnen controleren. Verder zal het besluitvormingsproces altijd een politieke component hebben. Met een besluit zijn er altijd wel winnaars en verliezers te herkennen.

Van belang is volgens Shove & Walker (2007) om te weten dat "tijdens een besluitvormingsproces politieke statements vanuit het systeem altijd maar gedeeltelijk inclusief zijn (als er meer belanghebbende actoren zijn in de omgeving van het systeem), toevallig zijn (wanneer de condities waaronder besluiten worden genomen dynamisch zijn) en potentieel onstabiel zijn (wanneer de dagelijkse praktijken evolueren in de tijd)". Echter biedt de adaptatiestrategie wel handvaten om te kunnen omgaan met de oncontroleerbare dynamiek van complexe systemen. Nu zal worden ingegaan op de wijze waarop een adaptief vermogen van het systeem kan worden verkregen.

## 8.2 Aanbevelingen voor adaptiviteit

Gedurende het onderzoek is heeft adaptiviteit centraal gestaan. In deze paragraaf wordt via diverse aanbevelingen antwoord gegeven op de prescriptieve component uit de centrale hoofdvraag in dit onderzoek:

*Op welke manier kunnen de gemeente Breda en de Provincie Brabant het regionaal commitment en het adaptief vermogen rondom de spoorlijn realiseren en stimuleren?*

### Aanbeveling 1:

*Creëer via het toekomstig regionaal overlegorgaan een platform waarin alle actoren vanuit alle niveaus aanwezig zijn en creëer hierin een leeromgeving waarin kennis wordt verzameld van de ontwikkeling uit de omgeving.*

Voor een systeem of een overlegorgaan is het van belang dat zij zich snel en flexibel kunnen aanpassen aan veranderende omstandigheden. 'Een systeem kan hierin een proactieve of reactieve houding hebben' (Nootboom 2006). De proactieve houding houdt in dat het systeem zelf op zoek gaat naar omstandigheden die op het punt staan om te veranderen, waarna het systeem zich van te voren al begint voor te bereiden op deze veranderende omstandigheden. De reactieve houding houdt in dat een systeem niet op zoek gaat naar veranderende omstandigheden, maar pas in actie komt wanneer de omstandigheden zijn veranderd. Een adaptieve strategie houdt in dat je van te voren al op zoek gaat naar deze kennis van veranderende omstandigheden.

De lobbygroep spoor A27 doet dit met name richting de omstandigheden bij het Rijk. Van belang is dat in het toekomstig regionaal overlegorgaan voldoende actoren zitten met ingangen bij zowel het Rijk, regio, lokaal als maatschappelijk om zo een goed beeld te kunnen vormen van wat er in de omgeving leeft en speelt met betrekking tot de spoorlijn. Dit houdt

in dat alle belanghebbenden rondom de spoorlijn A27, op zowel landelijk-, regionaal-, lokaal- als maatschappelijk niveau, vanaf het begin moeten worden betrokken in het regionaal overlegorgaan. Dit zorgt tegelijkertijd voor meer dynamiek en een grotere betrokkenheid vanuit actoren, waardoor de spoorlijn bij actoren hoger op de agenda kan komen te staan.

Ook zorgt de diversiteit aan actoren voor een diversiteit aan alternatieven in plaats van een zoektocht naar één optimale oplossing. Dit verhoogt de flexibiliteit van de organisatie. Op deze manier kan gebruik worden gemaakt van alle gecombineerde kennis, waardoor een rijker beeld van de omgeving kan worden verkregen. Binnen het regionaal overlegorgaan moet een platform worden gecreëerd waarin deze kennis met alle belanghebbende actoren wordt gedeeld. Wanneer er maandelijks of per kwartaal vergaderd wordt, is het van belang dat tijdens deze vergadering kennis over de omgeving op verschillende niveaus door actoren vanuit verschillende niveaus kort worden gepresenteerd aan de hele groep. Na de vergadering is het verstandig om ook een verslag te maken van alle benoemde ontwikkelingen in de omgeving. Hierdoor zijn ook de actoren die verhinderd waren op de hoogte van alle ontwikkelingen. Dit overzicht van ontwikkelingen kan als input dienen in een overleg om een adaptief antwoord te ontwikkelen op veranderende omstandigheden.

## Aanbeveling 2:

*Betrek alle actoren en ga gezamenlijk op zoek naar het 'hogere doel' en oplossingsperspectief dat wordt nagestreefd. Wees flexibel in het doel en het oplossingsperspectief wanneer er onverwachte omstandigheden plaats vinden.*

Zoals al eerder is gesteld, is de onzekerheid van een complex systeem moeilijk te beïnvloeden. Belangrijk is dat het systeem zich niet te veel gaat concentreren op het sturen en controleren van het systeem. Vaak blijkt dat dit weinig nut heeft. Zorg er via een leerproces in het regionaal overleg voor dat actoren erkennen dat er ontwikkelingen zich zullen voordoen die niet altijd even gunstig zijn voor het systeem. Zoals al eerder vermeld moet binnen het platform zelf na worden gegaan welke ontwikkelingen dat kunnen zijn en moet via een samenwerkingsproces met alle actoren het antwoord worden geformuleerd hoe daar mee om moet worden gegaan.

Wanneer een ontwikkeling zich in de omgeving voordoet is het van belang dat het systeem hierop flexibel kan antwoorden, wanneer blijkt dat het eigen doel of oplossingsperspectief niet meer voldoet. Een voorbeeld dat dit duidelijk maakt komt vanuit de lobbygroep spoor A27. Op het moment dat duidelijk werd dat gelijktijdige aanleg van het spoor met de verbreding van de weg niet mogelijk bleek, is vrij snel ingestoken op het niet onmogelijk maken van de spoorlijn. Door dit flexibele antwoord zorgt een negatieve ontwikkeling vanuit de omgeving niet gelijk tot de 'dood' van het systeem. Belangrijk is dat binnen het systeem al vooraf wordt nagedacht op mogelijke antwoorden op negatieve of positieve ontwikkelingen in de omgeving. Belangrijk is dat dit met de hele groep actoren gebeurt en niet enkel door een paar actoren, omdat de keuzes die hier gemaakt worden bepalend zijn voor de verdere ontwikkeling van het proces. Variëteit in de mogelijke antwoorden is daarbij noodzakelijk. Om voldoende commitment te houden is het van belang dat deze keuzes worden gemaakt vanuit een

discussie uit de hele groep actoren. Voorbeelden van mogelijk negatieve ontwikkelingen zijn het niet gelijktijdig meenemen van de ruimtereservering voor de spoorlijn en de terugkerende bestuurswissels op bestuurlijk niveau. Hierdoor blijft er altijd onzekerheid bestaan. Met name doordat de voortgang van het proces nu nog te veel afhangt van persoonlijke betrokkenheid.

Om de onzekerheid door bestuurswissels te verminderen is het van belang om te werken richting een gezamenlijke agenda. Hiervoor kunnen workshops en brainstormsessies worden gehouden waarin iedere actor met voorstellen kan komen over concrete punten, zoals de inpassing van een bepaald trajectdeel zoals rond Fort Altena, of de invoeging op het bestaand spoor bij Utrecht. Gezamenlijk kan dan besloten worden welk alternatief vanuit zowel bestuurlijk als maatschappelijk perspectief op alle niveaus het beste naar voren komt. Wanneer een gezamenlijke agenda is gecreëerd, is het van belang dat de uitkomst van deze agenda integraal wordt opgenomen in de beleidsstukken van alle actoren. Aan dit punt, dat ook door Nijpels destijds is aangestipt, moet gedurende het proces voldoende aandacht worden gegeven.

Belangrijk is dat er binnen het overleg flexibel met de doelen wordt omgegaan. Een geluid dat vanuit dit onderzoek naar voren komt is dat een ruimtereservering voor een spoorlijn ook kan worden bekeken als een doelgroepreservering voor een extra rijstrook of andere OV alternatieven. Hierdoor wordt het systeem niet vastgepind op één oplossing. Daarmee wordt gelijk een ander belangrijk punt van adaptiviteit benoemd: geef ruimte aan nieuwe perspectieven.

Op dit moment wordt vanuit de lobbygroep spoor A27 alleen gefocust op een spoorlijn. Ieder ander alternatief wordt zowel extern als intern buiten de deur gehouden. Dit werd ook bevestigd vanuit de interviews. Vanuit de lobbygedachte richting het Rijk is dit te begrijpen, wanneer de regio het niet eens is over de oplossing dan heeft een spoorlijn bij het Rijk ook geen kans van slagen. Echter kan intern in het systeem wel

nagedacht worden over verschillende alternatieven. Zo kwam vanuit de interviews ook regelmatig een optie van een lightrailvorm naar boven. Hoe ook gedacht wordt over deze vorm, belangrijk is dat een dergelijk alternatief niet meteen wordt uitgesloten maar dat de ruimte geboden wordt om dit alternatief te ontwikkelen, zodat achteraf een juiste afweging kan worden gemaakt van alle mogelijke alternatieven.

### Aanbeveling 3:

*Behandel actoren zoveel mogelijk als gelijke partners en werk met actoren vanuit allerlei niveaus samen aan een geïntegreerde oplossing.*

Creëer meer interactie tussen verschillende niveaus binnen en tussen bestuurlijke en maatschappelijke actoren. Hiervoor moeten, afhankelijk van de capaciteit, machtsbronnen en formele verantwoordelijkheid, actoren zo veel mogelijk worden geïntegreerd als gelijke partners in het systeem. Wanneer alle verantwoordelijkheid en macht op één bord komt te liggen wordt de hoeveelheid interacties beperkt.

Concreet betekent dit dat zowel de 'kleine' als de 'grote actoren' op zowel bestuurlijk als maatschappelijk niveau kunnen meedenken aan een oplossing. Hierdoor worden actoren gedwongen om ook met actoren uit andere niveaus vroegtijdig in gesprek te gaan, waardoor onverwachte bezwaarschriften of situaties vroegtijdig kunnen worden gesignaleerd. Door ook de 'kleine actor(en)' te laten meedenken aan mogelijke oplossingen kan er gewerkt worden aan een geïntegreerde oplossing vanuit alle niveaus die voor alle niveaus ook voordelen oplevert. Hiervoor kunnen bijvoorbeeld workshops worden georganiseerd waar actoren worden ingedeeld in verschillende groepen en waar zij samen met actoren uit andere niveaus op maatschappelijk en bestuurlijk vlak een mogelijke oplossing ontwikkelen. Hieruit kan een gevarieerde set van oplossingen ontstaan waaruit uiteindelijk in samspraak keuzes uit gemaakt kunnen worden.

Hiermee is het voorstel niet van 'de toplaag' maar van het hele systeem. Wat betreft het activeren van het systeem zou de verantwoordelijkheid logischerwijs moeten komen te liggen bij de drie betrokken Provincies Brabant, Utrecht en Zuid-Holland. De Provincie Brabant heeft aangegeven dat zij het initiatief tot oprichting van het regionaal overlegorgaan naar zich toe hebben getrokken. Om het systeem na de oprichting van het regionaal overlegorgaan verder te activeren gedurende het proces is het van belang dat de Provincies hierin gezamenlijk optrekken.

Het regionaal overlegorgaan moet dan ook niet alleen door Brabant worden getrokken, maar juist gezamenlijk door zowel de Provincies Brabant, Utrecht als Zuid-Holland. Vanuit deze drie Provincies moet worden gewerkt aan één gezamenlijk geluid vanuit de regio en deze drie Provincies moeten dit geluid ook gezamenlijk actief naar buiten brengen. Mede doordat de Provincie Brabant maar over een klein gedeelte van het tracé beslissingsbevoegd is, is het ook niet logisch om alle verantwoordelijkheid bij de Provincie Brabant neer te leggen. Dit versterkt ook het beeld van een regionaal initiatief in plaats van een Brabants initiatief. Overleggen moeten dan ook worden afgewisseld over de drie Provincies om zowel intern als extern een duidelijk beeld te creëren dat het een regionale wens is, in plaats van een Brabantse wens. Vanuit de interviews komt regelmatig naar voren dat actoren van mening zijn dat deze verantwoordelijkheid bij de Provincies moet liggen. Eventueel wordt door respondenten gemeld dat naast de Provincies ook de twee grote steden Breda en Utrecht een rol hierin kunnen vervullen.

### 8.2.1 Welke aanpassingen vraagt deze adaptieve strategie aan de individuele betrokken actoren?

*Antwoord: actoren moeten kennis opdoen van mogelijke bezwaren en meningen van de eigen achterban en zij moeten een bepaalde mate van flexibiliteit hanteren in de eigen plannen wanneer in gezamenlijkheid gekozen is voor een bepaald alternatief.*

Actoren moeten bereid zijn om inzicht te creëren in de belangen van andere actoren, zodat zij kennis nemen van de zaken die bij de andere actoren spelen. Hierdoor kan iedere actor inzicht verkrijgen bij mogelijke verstoringen van het proces die kunnen gaan opspelen of de andere oplossingsperspectieven die leven bij andere actoren. Door een platform te creëren waar actoren daadwerkelijk met elkaar in contact komen kan dit inzicht verder worden gestimuleerd. Eventueel kan binnen dit platform iedere actor of clusters van actoren een korte presentatie geven van hun problemen en ambities wat betreft een spoorlijn. Binnen dit platform is het van belang dat de actoren bereid zijn om gezamenlijk richting een oplossing te werken. Door deze integrale zoektocht naar een oplossing moet voorkomen worden dat actoren zich teveel bezig houden met strategisch gedrag dat ten koste gaat van de samenwerkingsvorm.

Tevens is het van belang dat de actor binnen zijn eigen achterban en zijn eigen formele rechtsgebied de belangen en mogelijke bezwaren nagaat. Door van mogelijke bezwaren en onvoorziene omstandigheden vroegtijdig kennis op te bouwen kan in het proces hierop sneller een antwoord worden bedacht. Door proactief op zoek te gaan naar deze kennis wordt de kans op mogelijke vertragingen verminderd.

Belangrijk is dat actoren bereid zijn om gedurende het proces de doelen uit het verleden periodiek te heroverwegen en dat zij een bepaalde mate van flexibiliteit tonen om deze doelen aan te passen wanneer dat

noodzakelijk blijkt te zijn. Ook is het noodzakelijk dat de actor met zijn eigen plannen flexibel durft om te gaan, wanneer gekozen is voor een bepaald alternatief. Zij moeten dus bereid zijn om de eigen plannen aan te passen wanneer in gezamenlijkheid gekozen wordt voor een bepaald alternatief.

Uit de analyse kwam naar voren dat individueel de belangrijkste trekkers van het proces op dit moment al bepaalde adaptieve kenmerken hanteren in hun denkbeeld. Van belang is dat zij deze adaptieve houding tijdens het verdere proces blijven verbeteren en dat zij deze adaptieve houding ook naar andere actoren uitdragen.





## 8.3 Aanbevelingen voor geconstateerde spanningen

Gedurende het onderzoek zijn diverse spanningen geconstateerd. In deze paragraaf zullen aanbevelingen worden gegeven voor de wijze waarop met deze spanningen moet worden omgegaan.

### Aanbeveling 4

**Spanning:** *Spanning tussen de projectgroep A27 en de lobbygroep A27 door het gebrek aan adaptiviteit en het hanteren van een complexiteit reducerende benadering door de projectgroep A27*  
**Aanbeveling:** *sluit aan bij de denkrichting vanuit het DGMO en ga op zoek naar problemen waar de spoorlijn A27 aan kan worden gekoppeld.*

Uit de interviews kwam naar voren dat er tussen het DGMO en de lobbygroep spoor A27 verschillende denkwijzen en verschillen in complexiteitbenadering bestaan. Waar het DGMO denkt in probleem – oplossingsrelaties en de complexiteit zoveel mogelijk probeert te reduceren, denkt de lobbygroep spoor A27 vooral in kansen en hanteert het een complexiteit erkennende benadering. Hierdoor ontstaat een spanning tussen het DGMO en de lobbygroep spoor A27. Omdat het DGMO op dit moment nog geen problemen ziet waar de spoorlijn aan kan worden gekoppeld, zien zij ook geen reden om de spoorlijn A27 te gaan realiseren. De spoorlijn wordt juist als een vertragende factor gezien voor de verbreding van de A27 die zo veel mogelijk moet worden buitengehouden in het proces rondom de A27.

De lobbygroep spoor A27 draagt de spoorlijn A27 echter aan als kans voor de verdere economische en sociale ontwikkeling voor de steden Utrecht, Breda en de tussenliggende regio en ziet kansen wat betreft

synergievoordelen door de spoorlijn gelijktijdig aan te leggen met de verbreding van de A27. Omdat het DGMO de finale beslissing gaat nemen over het wel of niet realiseren van de spoorlijn, is het van belang goed aan te sluiten bij de denkrichting van het DGMO. Omdat het vanuit de lobbygroep spoor A27 onbegonnen werk is de denkrichting van het DGMO te veranderen, is het van belang dat de lobbygroep spoor A27 de spoorlijn A27 in het juiste denkperspectief richting het DGMO brengt. Dit houdt dus in dat er naar problemen moet worden gezocht waar de spoorlijn aan kan worden gekoppeld, waardoor de spoorlijn A27 voor DGMO interessant wordt. Dit is ook noodzakelijk, omdat de financiële synergievoordelen van een gelijktijdige aanleg van de spoorlijn en de verbreding van de A27 uit beeld dreigt te raken. Andere argumenten zijn daarom noodzakelijk. Vanuit de interviews is in dit kader al eens het argument naar voren gebracht van het verstevigen van een robuust spoornetwerk. Een ander argument dat tijdens interviews naar voren kwam is het voldoen aan de internationaal gemaakte klimaatafspraken.

### Aanbeveling 5

**Spanning:** *er bestaat een verschil in tijdsperspectief tussen de spoorlijn A27 en de verbreding van de A27.*  
**Aanbeveling:** *maak gebruik van een mogelijke gefaseerde aanpak bij de A27 om de koppeling tussen beide projecten weer realistisch te maken.*

Tijdens de analyse kwam naar voren dat zowel in de MIRT procedure als in de transitiefase van de twee systemen rondom het spoor A27 en de A27 verschillen zitten qua tijd. Geconstateerd is dat de verbreding van de A27 zowel in de MIRT als in de transitiefase al in een veel verder stadium zit dan de spoorlijn A27. Het systeem rondom het spoor zit nu vooral in een opbouwfase. Hierdoor wordt een koppeling van deze projecten bemoeilijkt. Dit is een constatering van de complexiteit tussen de systemen waar weinig tot geen invloed op kan worden uitgeoefend.

Als aanbeveling kan worden meegegeven om gebruik te maken van mogelijke fasering in het proces rondom de verbreding van de A27 om de achterstand wat betreft tijd in te halen. Niet vergeten moet worden dat het systeem van de verbreding van de A27 ook complex is. Ook daar kunnen onverwachte gebeurtenissen optreden dat kan leiden tot vertraging. Een voorbeeld daarvan is de gevolgen van de economische crisis, waardoor er bij het Rijk een heroverweging kan komen van projecten. Wanneer dit gebeurt kan er de mogelijkheid bestaan om de achterstand in tijd in te halen en alsnog gelijktijdige realisering een mogelijkheid kan worden. Aanbeveling is met name om deze potentiële kans niet onbenut te laten.

### Aanbeveling 6

**Spanning:** *Gebrek aan dynamiek, communicatie en betrokkenheid richting belanghebbende actoren.*

**Aanbeveling:** *Verspreid via een platform de laatste ontwikkelingen over spoor A27 en ga via het platform op zoek naar aangrijpingspunten waar de spoorlijn aan kan worden gekoppeld. Zorg daarbij voor een communicatiestrategie richting de media, het Rijk en de Tweede Kamer.*

Tijdens het onderzoek kwam vanuit diverse partijen de wens om actiever op de hoogte te worden gebracht van de ontwikkelingen rondom de spoorlijn A27 en directer betrokken te worden in het proces. Daarom wordt voorgesteld om een platform te creëren waarin alle belanghebbende actoren elkaar face to face, herhaaldelijk ontmoeten om de laatste ontwikkelingen met elkaar te delen en gezamenlijk te zoeken naar oplossingen voor specifieke problemen die gedurende het proces naar voren komen. Het geplande regionaal overlegorgaan kan hiervoor uitkomst bieden. Het is daarbij van belang dat er bij de zoektocht naar oplossingen geen onderscheid wordt gemaakt in bestuurslagen en tussen bestuurlijke en maatschappelijke actoren. Dit zou namelijk een gebrek aan fysieke interactie inhouden, waardoor er te

smal naar mogelijke oplossingen wordt gezocht. Door enkel met een beperkte groep actoren te werken richting een bepaalde oplossing wordt het perspectief naar mogelijke oplossingen beperkt. Daarnaast zullen de niet betrokken actoren zich ook daadwerkelijk minder betrokken voelen, wat weer gevolgen heeft voor het commitment dat zij zullen tonen voor de gevonden oplossing. De uitkomsten uit dit platform kan nieuwe dynamiek genereren.

Als ondersteuning van dit platform kan de informatie verder vanuit één bron worden verspreid. Internet is daarbij een van de belangrijkste mediums. De onlangs upgedate website over het spoor moet actiever bekend worden gemaakt bij zowel de bestuurlijke als de ambtelijke kant van de betrokken actoren. Dit geldt zowel voor alle bestuurlijke actoren als alle maatschappelijke actoren. Daarnaast kan een digitale nieuwsbrief over de spoorlijn worden gemaakt, waarin alle nieuwe informatie over de spoorlijn maandelijks wordt ontvangen. Naast de traditionele media als kranten, nieuws en internet is tijdens het onderzoek ook geconstateerd dat veel informatie werd verkregen van collega's uit andere gemeenten of provincies. Ook komt de spoorlijn ter sprake in verschillende overleggen waar de initiatiefnemers niet in eerste instantie bij zijn betrokken. Voorgesteld wordt om een lijst van contactpersonen te maken voor alle van belang zijnde overleggen, waardoor ervoor gewaakt wordt dat binnen alle van belang zijnde overleggen de juiste up to date informatie wordt verteld. Een voorschot van de van belang zijnde overleggen is terug te vinden in de bijlage 6. Echter zorgt enkel een verbeterde informatievoorziening nog niet voor voldoende betrokkenheid. Het platform blijft daarvoor noodzakelijk.

## Gebrek aan dynamiek

Vanuit verschillende kanten is tijdens het onderzoek gebleken dat het op dit moment erg stil is rondom de spoorlijn. Van belang is dat er meer geluid komt vanuit de spoorlijn A27. Hierdoor weet de omgeving dat er nog leven zit in de plannen van de spoorlijn A27. Voor het bezorgen van extra geluid rondom de spoorlijn is sinds kort een adviseur benaderd. Dit is een verstandige beslissing geweest. Van belang is dat er nagedacht wordt over een communicatiestrategie richting de media en de Tweede Kamer om op deze manier ook het Rijk onder druk te zetten en te houden. Hierdoor voorkom je dat er alleen losse boodschappen naar buiten gaan die verder niet tot het gewenste effect leiden. Om de dynamiek te vergroten moet gekeken worden in de toekomst. Aan welke momenten kan de spoorlijn A27 worden gekoppeld? Aangrijpingspunten kunnen daarbij de volgende aanstaande ontwikkelingen zijn:

- De vaststelling van het kabinet / toekomstige kabinetten.
- De vaststelling van de MKBA, LMCA en MIRT agenda 2028.
- De start van de oprichting van het regionaal overlegorgaan.
- Successen in overeenstemming op bepaalde punten binnen het regionaal overlegorgaan.
- Prinsjesdag.
- Provinciale verkiezingen in 2011.
- De vaststelling van de organisatie voor het WK voetbal 2018 en Olympische spelen 2028 waar Nederland kandidaat voor is.
- Een sterkere rol van de haven van Antwerpen, waardoor de potentiële verbinding Antwerpen-Breda-Utrecht-Noord/West Duitsland interessant wordt.
- Gevolgen van de invoering van 'Betalen voor mobiliteit'.

## Aanbeveling 7

*Spanning: onzekerheid rondom de spoorlijn.  
Aanbeveling: maak het tracé en de invulling van dit tracé via het platform concreter.*

Uit het onderzoek blijkt dat er nog veel onzekerheid is rondom de spoorlijn. De huidige plannen zijn op dit moment nog te vaag. Een veelgenoemde reden waarom er door de meeste actoren nu nog geen prioriteit wordt gegeven is dan ook dat er op dit moment bij de actoren projecten zijn die veel concreter zijn en die op kortere termijn zijn te realiseren. Hierdoor worden ook de toekomstige spanningen veroorzaakt. Van belang is om de plannen dus concreter te maken. Dit zal ook de dynamiek rondom de spoorlijn vergroten. Het regionaal overlegorgaan is daarbij absoluut noodzakelijk. Aanbevolen wordt dit overlegorgaan zo snel mogelijk op te richten.

Naast de oprichting van het overlegorgaan de aandacht en betrokkenheid bij iedereen verhoogt, kan er binnen dit overlegorgaan ook gekomen worden tot concretere afspraken. Daarbij is het allereerst van belang dat er gekomen wordt tot een gezamenlijk wensbeeld van een bepaalde spoor- of HOV-verbinding dat door alle actoren wordt onderschreven. In andere woorden moet er een gezamenlijk doel worden afgestemd tussen alle actoren. Hierbij moet ook een deadline worden genoemd wanneer deze verbinding moet zijn gerealiseerd en moet worden afgesproken dat dit doel op een bepaalde tijd opnieuw wordt afgewogen en eventueel kan worden aangepast aan het tijds perspectief die dan geldt.

Een veel gehoord voorbeeld in dit onderzoek van de vaagheid van het project, is het onrealistisch gehalte van het tracé dat BAM destijds heeft getekend. Door boogstralen en invoeging zou het tracé niet realistisch zijn. Om te zorgen voor een tracé dat voor alle partijen de meeste voordelen oplevert moet er een goede afstemming komen binnen het

overlegorgaan. Bij de zoektocht naar het juiste tracé moeten alle belanghebbende actoren worden betrokken. Hierbij moet naast knooppunt Gorinchem ook extra aandacht besteed worden aan het tracé en de intakking in de regio Utrecht. Gekeken moet worden naar een tracéligging en intakking die voor de regio Utrecht meer voordelen oplevert dan de huidige ligging. Ook kan een extra verdieping in de huidige tracéstudie van BAM worden gemaakt op het tracé rondom Fort Altena, Gorinchem en de S-Bocht van de A27 in de gemeenten Zederik en Vianen.

Om het tracé concreter te maken is het van belang dat de actoren rondom het hele tracé een vergelijkbare tracéstudie maken, zoals Oosterhout dat heeft gedaan voor de ligging van het tracé op hun grondgebied. Van belang is dat deze tracéstudie integraal wordt gemaakt met alle betrokken actoren die gevolgen kunnen ondervinden van het tracé. Hiervoor kunnen workshops worden gebruikt, waarbij van een bepaald stuk tracé alle betrokken actoren met elkaar gaan brainstormen over een zo'n gunstig mogelijke inpassing. Daarnaast is het noodzakelijk om regelmatig afstemming te houden met tracéstudies van andere delen van het tracé om zo elkaar aan te vullen in plaats van te beconcurreren. Daarbij is het noodzakelijk dat er gedurende dit proces nog flexibel wordt omgegaan met het tracé. Zo kan worden gewerkt naar een concreet gewenst tracé vanuit de regio. Ook kunnen er binnen het overleg verdere afspraken worden gemaakt over stationslocaties, het goederenvervoer over de spoorlijn, het doel dat je met het middel van de spoorlijn als regio wilt realiseren en de definitie van het niet onmogelijk maken. Verwacht wordt dat de discussie rondom deze punten de betrokkenheid vergroot en uiteindelijk een positief effect kan hebben op het commitment in deze regio. Tijdens deze onderzoeken moeten de actoren zich niet onthouden om ook de expertise van bijvoorbeeld de NS of Prorail te vragen om het onderzoek verder te ondersteunen. De NS heeft tijdens het interview bijvoorbeeld al aangegeven hier open voor te staan.



## 9. Reflectie

**In dit hoofdstuk wordt er gereflecteerd. Allereerst zullen de gevolgen worden besproken voor het onderzoek van bepaalde keuzes. Daarnaast wordt bekeken of de verwachtingen met betrekking van de koppeling van bepaalde theorieën ook zijn uitgekomen.**

## 9. Reflectie

Gedurende het onderzoek zijn er diverse keuzes gemaakt. Hierdoor heeft dit onderzoek haar beperkingen.

In complexe systemen komen regelmatig onverwachte gebeurtenissen voor. In dit onderzoek wordt gesteld dat het systeem zich met een adaptieve strategie het beste kan voorbereiden op deze onverwachte gebeurtenissen. Echter biedt een adaptieve strategie nog geen simplificatie van complexe systemen. Dynamiek en onverwachte gebeurtenissen zullen zich blijven voordoen, waardoor totale controle van het proces een utopie blijft. Een adaptieve strategie zorgt enkel voor een goed aanpassingsvermogen wanneer dergelijke onverwachte gebeurtenissen zich voordoen.

Gedurende het onderzoek is er een keus gemaakt tijdens de actorenselectie. Gekozen is om alleen de direct betrokken actoren te analyseren. Dit levert een beperking op in het onderzoek. Helaas is het gedurende het onderzoek niet gelukt een interview te regelen met de ministeries van V&W en VROM. Alleen vanuit een documentenanalyse is informatie over deze twee actoren gevonden. Door het ontbreken van deze twee interviews wordt dit interview beperkt in haar resultaten. Het interview met RWS vangt voor een gedeelte het standpunt van V&W op. Echter wordt wel beseft dat een interview met het ministerie van V&W zelf, voor een duidelijker beeld zorgt van de standpunten van deze actor.

Tevens is getracht om via een interview met de BZW een economische maatschappelijke actor te onderzoeken. Echter waren zij niet bereid tot een interview, waardoor er niet is door gevraagd op de redenen achter de standpunten van deze actor. Dit houdt ook een beperking van het onderzoek in. Door de actorenselectie gaat de analyse over commitment alleen over het commitment van deze actoren. Onderzoek naar andere organisaties of het draagvlak onder burgers kan andere resultaten tot gevolg hebben.

Ook is getracht te onderzoeken in hoeverre het systeem rondom de spoorlijn een adaptief vermogen heeft. Hiervoor zijn twee subsystemen geselecteerd die de meeste raakvlakken hebben met de spoorlijn A27. Dit is echter niet het hele systeem. Uitspraken over de adaptiviteit gaan dan ook alleen over deze twee subsystemen en niet over het hele systeem rondom de spoorlijn A27.

Het eerste theoretische verband in dit onderzoek was het verband tussen adaptiviteit en de complexiteitsbenadering. Verwacht werd dat een erkennend systeem vanzelf ook een adaptief vermogen zou hebben. Achteraf bleek vanuit het voorbeeld van de lobbygroep spoor A27 dat dit verband niet altijd juist is. Hoewel de lobbygroep spoor A27 een erkennende benadering heeft, scoort zij toch maar op 3 van de 6 kenmerken van een adaptief vermogen.

Het tweede theoretische verband kwam voort uit een verbinding tussen de systeemstaat van een systeem en het adaptief vermogen. Verwacht werd dat alleen in een dynamische systeemstaat er een groter adaptief vermogen aanwezig moest zijn, doordat in de andere systeemstaten het systeem meer neigt om de situatie te behouden. Het projectteam A27 bevindt zich in een dynamische systeemstaat maar heeft toch een laag adaptief vermogen. Vermoed wordt dat naast de systeemstaat ook de complexiteitsbenadering hiervan op invloed is. Hiervoor is echter meer onderzoek voor noodzakelijk.

# Literatuurlijst



## Literatuurlijst

### Boeken

- Bekkers, V. (2007). *Beleid in beweging*, Den Haag, Lemma.
- Berenschot Communicatie. (2003). *Managementmodellen voor communicatie*. Amsterdam, Academic Service.
- Kingdon, J.W. (1984). *Agenda's, Alternatives and Public Policies*. Boston: Little Brown
- Meadows, D.H. (2008). *Thinking in systems*. Chelsea Green Publishing, Vermont.
- Teisman G. (2005). *Publiek management op de grens van chaos en orde*. Den Haag, Sdu Uitgevers bv.
- Teisman G., Gerrits L., Van Buuren A. (2009). *Managing Complex Process Systems*. London, Routledge.
- Van Thiel (2007). *Bestuurskundig onderzoek*, Bussum, Coutinho.

### Websites

- Brabants Landschap. Informatie over het Brabants landschap. [[www.brabantslandschap.nl](http://www.brabantslandschap.nl)]. Maart 2010.
- Brabants Zeeuwse Werkgeversorganisatie. Achtergrond en informatie over doelstellingen en standpunten spoor A27. [<http://www.bzw.nl>] April 2010.
- BRU. Ambities openbaar vervoer. [<http://www.regioutrecht.nl/mobiliteit/openbaarvervoer>]. Maart 2010.
- Centraal bureau fondsenwerving. Doelstellingen Brabants Landschap. [[http://www.cbf.nl/Goededoelen/1047/Brabants\\_Landschap\\_St\\_Het](http://www.cbf.nl/Goededoelen/1047/Brabants_Landschap_St_Het)]. Maart 2010.
- Gemeente Oosterhout. Spoorlijn Breda-Utrecht heeft meerwaarde. [<http://www.oosterhout.nl/inwoners/verkeer/spoorlijn-breda-utrecht/>]. April 2010.
- Gemeente Zederik. Structuurvisie. [<http://www.zederik.nl/>]. Maart 2010.

- Ministerie VROM. Innovatieregeling Mooi Nederland. [<http://www.vrom.nl/dossierinnovatieregelingmooinederland/>]. Maart 2010.
- Ministerie VROM. MIRT. [<http://www.vrom.nl/mirt/>]. Maart 2010.
- Nationaal instituut verkeersveiligheid. Verloop reizigerskilometers per spoor. [<http://www.swov.nl>], maart 2010.
- Rijkswaterstaat. *Richtlijnen A27 Lunetten Hooipolder*. [[http://www.rijkswaterstaat.nl/wegen/plannen\\_en\\_projecten/a\\_wegen/a27/lunetten\\_hooipolder/procedure/](http://www.rijkswaterstaat.nl/wegen/plannen_en_projecten/a_wegen/a27/lunetten_hooipolder/procedure/)]. 1 februari 2010
- Spoor A27. Tijdslijn spoor A27. [<http://www.spoora27.nl/projecten>].
- Staatsbosbeheer. Visie Staatsbosbeheer. [<http://www.staatsbosbeheer.nl/overstaatsbosbeheer/>]. Maart 2010.
- Verkeersinformatiedienst. *File top 50*. [<http://www.verkeersinformatiedienst.nl>]. Februari 2010
- Vrienden van de Amelisweerd. Visie. [<http://www.vriendenvandeamelisweerd.nl>]. Maart 2010.

### Rapporten / artikelen

- BAG. Advies 1<sup>e</sup> fase MER A27 Lunetten-Hooipolder, 2010.
- Brabants Landschap. Jaarverslag, 2008.
- Brabants Zeeuwse Werkgeversorganisatie. Ambities in balans, 2008.
- Brabants Zeeuwse werkgeversorganisatie. BZW wil acute aanpak knelpunten. *Interactie*, 7(6). 2009.
- Brabants Zeeuwse werkgeversorganisatie. Zienswijze inzake Spoor A27 (inbreng hoorzitting commissie Spoor A27). 18 augustus 2009 te Den Haag.
- Brans, M., Roszbach, S. (1997). *The Autopoiesis of Administrative Systems: Niklas Luhmann on Public Administration and Public Policy* (p 417-439) *Public Administration*, 75(3), 417-439.
- BRU. Regionaal structuurplan, 2005-2015.
- BRU. Regionaal verkeers- en vervoersplan, 2002-2015.
- BRU. Regionale agenda, 2007-2010.
- Christenunie. Van vergeten corridor naar olympische corridor, 2008.



- Dutton, J.E., Ashford, S.J. (1993). *Selling Issues to Top Management*. The Academy of Management Review, 18(3), 397-428.
- Gemeente Breda. Coalitieakkoord, 2010-2014.
- Gemeente Breda. Strategische contouren voor een toekomstig Breda, 2009.
- Gemeente Breda. Structuurvisie spoorzone, 2025.
- Gemeente Breda. Structuurvisie, 2007-2020.
- Gemeente Dordrecht. Coalitieakkoord, 2010-2014.
- Gemeente Dordrecht. Meerjarenbeleidprogramma, 2006-2010.
- Gemeente Dordrecht. Mobiliteitsplan, 2005.
- Gemeente Dordrecht. Structuurvisie, 2009-2020.
- Gemeente Geertruidenberg. Coalitieakkoord, 2010-2014.
- Gemeente Geertruidenberg. Structuurvisie plus, 2000.
- Gemeente Geertruidenberg. Toekomstvisie Raamsdonkveer, 2008.
- Gemeente Giessenlanden. Coalitieakkoord, 2010-2014.
- Gemeente Giessenlanden. Gemeentelijk verkeers- en vervoersplan, 2010-2014.
- Gemeente Giessenlanden. Structuurvisie, 2008-2020.
- Gemeente Gorinchem. Coalitieakkoord, 2010-2014.
- Gemeente Gorinchem. Meerjarenontwikkelingsplan, 2006-2010.
- Gemeente Gorinchem. Structuurvisie, 2009-2015.
- Gemeente Houten. Actieprogramma, 2006-2010.
- Gemeente Houten. Coalitieakkoord, 2010-2014.
- Gemeente Houten. Keuzen op hoofdlijnen voor de strategische visie, 2015.
- Gemeente Houten. Strategische Visie, 2015.
- Gemeente Nieuwegein. Coalitieakkoord, 2010-2014.
- Gemeente Nieuwegein. Structuurvisie, Nieuwegein verbindt, 2030.
- Gemeente Oosterhout. Coalitieakkoord, 2010-2014.
- Gemeente Oosterhout. Een station voor de familiestad, datum onbekend.
- Gemeente Oosterhout. Meerjarenbeleidsplan, 2006-2015.
- Gemeente Oosterhout. Mobiliteitsplan, 2007-2015.
- Gemeente Oosterhout. Stadsvisie, 2000-2015.
- Gemeente Oosterhout. SWOT, 2004.
- Gemeente Oosterhout. Voortgangsrapportage mobiliteitsplan, 2008/2009.
- Gemeente Utrecht. Coalitieakkoord, 2010-2014.
- Gemeente Vianen. Structuurvisie, 2015.
- Gemeente Utrecht. Gemeentelijk verkeers- en vervoersplan, 2005-2020.
- Gemeente Utrecht. Structuurvisie, 2015-2030.
- Gemeente Vianen. Verkeersveiligheidsplan, 2003.
- Gemeente Vianen. Visiedocument, 2010-2014.
- Gemeente Werkendam. Coalitieakkoord, 2010-2014.
- Gemeente Werkendam. Kadernota Verkeer en Vervoer, 2007-2016.
- Groenlinks. Manifest AUB, 2008.
- Houghton, L. (2009). *Generalization and systemic epistemology: Why should it make sense?* Systems Research and Behavioral Science, 26(1), 99-108.
- Land van Heusden en Altena. Structuurvisie Plus, 2004.
- Lessard, G. (1998). *An adaptive approach to planning and decision-making*. Landscape and urban planning 40(1998) 81-87.
- MAG. Advies 1<sup>e</sup> fase MER A27 Lunetten-Hoopolder. 2010.
- Movares. Spoorlijn Breda-Utrecht, invloed op de ruimtelijke ontwikkeling van de Gemeente Oosterhout, 2009.
- NS. Actieplan spoor, 2007.
- NS. Jaarverslag, 2009.
- NS. Visie 2020, 2006.
- Peterson, G. (2000). *Political ecology and ecological resilience: an integration of human and ecological dynamics*. Ecological Economics, 35(3), 323-336.
- Provincie Brabant. Gebiedsagenda, 2009.
- Provincie Brabant. Interim structuurvisie, 2008.
- Provincie Brabant. Motie spoorlijn Breda-Utrecht, 2010.
- Provincie Brabant. Provinciaal Verkeers- en Vervoersplan, 2006-2020.
- Provincie Brabant. Startnotitie structuurvisie, 2008.
- Provincie Utrecht. Gebiedsagenda, 2009.
- Provincie Utrecht. Memorandum 2008MME66, 2008.
- Provincie Utrecht. Strategisch mobiliteitsbeleid, 2004-2020.

- Provincie Utrecht. Streekplan, 2005-2015.
- Provincie Zuid-Holland. Brief van de heer van Dijk (lid gedeputeerde staten) aan de wethouder van Breda over de ontwikkelingen betreffende spoor A27, 2009.
- Provincie Zuid-Holland. Gebiedsagenda, 2009.
- Provincie Zuid-Holland. Nota operationalisering OV, 2006.
- Provincie Zuid-Holland. Provinciaal Verkeers- en vervoersplan, 2002-2020.
- Provincie Zuid-Holland. Structuurvisie, 2009.
- Regio Alblasterwaard-Vijfheerenland. Structuurvisie, 2015.
- Regio West-Brabant. Ruimtelijke visie, 2009-2030.
- Regio West-Brabant. Strategische agenda, 2007-2011.
- Rijkswaterstaat. Planstudie A27 Lunetten-Hooiploder en spoorlijn Breda-Utrecht, 2010.
- RWS Noord-Brabant. 1<sup>e</sup> fase MER: A27 Lunetten-Hooipolder, 2010.
- Spoor A27. Lobbypanflet Seinen kunnen op groen, datum ontbreekt.
- Spoor A27. Verslag ambtelijk overleg spoorlijn Breda-Utrecht, 26 januari 2010.
- Vrienden van de Amelisweerd. Amelisweerd verdient meer, 2008.
- Vrienden van de Amelisweerd. De Kracht van Utrecht, 2009.
- Waldman, J.D. (2007). Thinking Systems need Systems Thinking. *Systems Research and Behavioral Science*. Vol. 24, pp. 271-284
- Back, I. (2007). "Commitment and evolution, connecting emotion and reason in long term relationships", Universiteit Groningen.
- BAM & Goudappel Coffeng. Breda – Utrecht, de vergeten corridor. Een jaar verder; B-zeggen.2009
- BAM & Goudappel Coffeng. Visienota Spoorverbinding Breda – Utrecht: De vergeten corridor.Op weg naar een bredere visie., 2008.
- Barton, J., Merrelyn, E., Flood, R.L., Selsky, J.W., Wolstenholme, E. (2004). A Maturing of Systems Thinking? Evidence from Three Perspectives. *Systemic Practice and Action Research*, Vol. 17, No. 1
- Commissie Nijpels. Spoorboekje A27, 2009.
- Eurlings, C. Antwoorden Kamervragen Cramer (CU) Spoorlijn Breda-Utrecht in 1<sup>e</sup> fase MER A27 Lunetten-Hooipolder, 2010.
- Eurlings, C. Beantwoording Kamervragen lid Cramer en Samsom en een procesvoorstel. September 2009.
- Folke, C., Hahn, T., Olsson, P., Norberg, J. (2005). *Adaptive Governance of social-ecological systems*. Annual Review of Environment and Resources. 30:441-473
- Hartvigsen, G., Kinzig, A., Peterson, G. (1998). "Use and analysis of complex adaptive systems in ecosystem science: Overview of special section, Ecosystems 1: 427 – 430.
- Holling, C.S., (2001). Understanding the complexity of economic, ecological, and social systems. *Ecosystems*, 4: 390-405.
- Hrebiniak, L. G., en Joyce, W.F. (1985). Organizational Adaptation: Strategic Choice and Environmental Detreminism. *Administrative Science Quarterly*. 30(3). 336-349.
- Kalweit, Thijssen, Rijnsburger, Niessen. (2009). Zoetwaterproblematiek in de Zuidwestelijke Delta. Onderzoek voor Rijkswaterstaat.
- Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid. Breda – Utrecht uitgerekend. Audit over de vervoerwaarde van een nieuwe spoorlijn, 2008.
- Metcalfe, B., Dick, G. (2000). "Is the force still with you? Measuring police commitment." *Jornal of managerial psychology*, Vol.15, Issue 8, 812-832.
- Ministerie V&W. Actieplan groei op het spoor, 2004.
- Ministerie V&W. Landelijke markt en capaciteitsanalyse spoor, 2007.
- Ministerie V&W. Mobiliteitsaanpak, 2008.
- Ministerie V&W. Nationaal Verkeers- en vervoersplan, 2001-2020.
- Ministerie V&W. Nota mobiliteit, 2004.
- Ministerie V&W. Programma Hoogfrequent Spoorvervoer, Plan van aanpak tot projectbesluiten in juni 2010, 2009.
- Ministerie V&W. Spoorboekloos rijden in de Randstad, PHS, 2009.
- Ministerie VROM. Nota Ruimte, 2006.
- Mowday, R.T., Porter, L. and Steers, R.M. (1982), *Employee-Organisation Linkages: The Psychology of Commitment, Absenteeism and Turnover*, Academic Press, New York, NY.
- Nooteboom, S. G. (2006). *Adaptive networks. The governance for sustainable development*, proefschrift Erasmus Universiteit Rotterdam.

- Poot E., (2009). Spoorlijn Breda – Utrecht; Over de bestuurlijke omgang met een privaat Eigen Initiatief.
- Porter, L.W., Steers, R.M., Mowday, R.T. and Boulian, P.V. (1974), "Organisation commitment, job satisfaction, and turnover amongst psychiatric technicians", *Journal of Applied Psychology*, Vol. 5, pp. 603-9.
- Rijkswaterstaat. Verkennende studie corridor Breda – Utrecht. Rapportage project BRUT, 1999.
- Rotmans, J., Loorbach D. (2009). *Complexity and transition management*. *Journal of industrial ecology*. 13(2), 184-196.
- Shove, E., Walker, G. (2007). *CAUTION! Transitions ahead: politics, practice and sustainable transition management*. *Environment and Planning A* 39:763-770.
- Walker, G. and E. Shove (2007) 'Ambivalence, sustainability and the governance of sociotechnical transitions' *Journal of Environmental Policy & Planning* 9, 3-4: 213-225.