



Universiteit Utrecht

Verstrikking bij railinfrastructurele projecten

Strategisch gedrag van actoren als oorzaak van kostenoverschrijding en verstrikking



Twynstra Gudde
ADVISEURS EN MANAGERS



Master thesis Planologie

J.W.W de Kleuver

December 2011

Colofon

- Titel: Verstrikking bij railinfrastructurele projecten
- Ondertitel: *Strategisch gedrag van actoren als oorzaak van kostenoverschrijding en verstrikking*
- Auteur: Jan Willem de Kleuver
Studentnummer 3485528
Emailadres: jw.dekleuver@gmail.com / j.w.w.dekleuver1@students.uu.nl
- Opleiding: Universiteit Utrecht
Master Planologie
Departement Sociale Geografie en Planologie
Faculteit Geowetenschappen
- Begeleider:
Prof. dr. T.J.M. Spit
T.J.M.Spit@uu.nl
- Organisatie: Twynstra Gudde *adviseurs en managers*
- Begeleider:
Adviseur ir. F. de Vries
fvi@tg.nl

Utrecht, december 2011

Voorwoord

Met het schrijven van deze master thesis sluit ik de opleiding Planologie aan de Universiteit Utrecht af. Een uitdagende periode in mijn leven waarin ik ook bestuursactiviteiten heb kunnen ontplooiën. Tijdens mijn studentenperiode heb ik praktische ervaring kunnen opdoen dankzij ruim 2,5 jaar verbondenheid aan Twynstra Gudde Adviseurs en Managers, o.a. via een stage onder begeleiding van Ellen Lastdrager - van der Woude. Bij dit bureau heb ik kunnen 'proeven' aan het adviesvak en kennis gemaakt met de ruimtelijke ontwikkelingen in de praktijk.

Mijn interesse voor het onderwerp van mijn scriptie komt voort uit het spel van belangen rondom ruimtelijke ontwikkelingen. Bij besluitvorming blijkt het gedrag en de onderlinge verhoudingen van actoren een grote rol te spelen. Omgaan met de verschillende belangen van de actoren in het kader van de ontwikkeling en besluitvorming van ruimtelijke projecten vind ik erg boeiend. Dit proces heb ik ook tijdens mijn praktische werkzaamheden van nabij kunnen meemaken.

Ik dank iedereen met wie ik mijn studententijd heb mogen doorbrengen en die mij gesteund hebben bij het maken van deze scriptie. Naast mijn vriendin Emma, familie, vrienden, en studiegenoten is dat met name Frederik de Vries van Twynstra Gudde, een gezellige en inhoudelijk sterke sparringpartner die veel vertrouwen in mij had. Ook dank ik mijn hoogleraar Tejo Spit voor zijn kritische en stimulerende houding. Tenslotte dank ik mijn ouders voor hun steun tijdens mijn studentenjaren.

Jan Willem de Kleuver

Utrecht, december 2011

Inhoudsopgave

1	Inleiding	7
1.1	Aanleiding	7
1.2	Relevantie	7
1.3	Vraagstelling.....	9
1.4	Opbouw onderzoek	13
2	Railinfrastructurele projecten	14
2.1	Inleiding	14
2.2	Begripsafbakening en proces	14
2.3	Kenmerken	16
2.4	Kostenoverschrijding	18
2.5	Verstrikking	19
2.6	Conclusie.....	21
3	Politiek-maatschappelijke besluitvorming	23
3.1	Inleiding	23
3.2	Onderzoek naar besluitvorming.....	23
3.3	Perspectieven op besluitvorming	25
3.4	Institutionele benadering	29
3.5	Netwerkbepandering	30
3.6	Strategisch gedrag	31
3.7	Conclusie.....	33
4	Operationalisatie	34
4.1	Inleiding	34
4.2	Benadering en conceptueel model.....	34
4.3	Vergelijkende case studie	36
4.4	Selectie case studies	37
4.5	Onderzoeksmethoden.....	38
4.6	Conclusie.....	41
5	De Betuweroute empirisch onderzocht	42
5.1	Inleiding	42
5.2	Het project	42
5.3	Planningsproces	43
5.4	Resultaten	47
5.4.1	Centrale actoren en hun belangen	47
5.4.2	Institutionele context	50
5.4.3	Strategisch gedrag	51
5.4.4	Kostenoverschrijding	52
5.4.5	Verstrikking	54
5.5	Conclusie.....	55

6	De Uithoflijn empirisch onderzocht	57
6.1	Inleiding	57
6.2	Het project	57
6.3	Planningsproces	58
6.4	Resultaten	63
6.4.1	Centrale actoren en hun belangen	63
6.4.2	Institutionele context	66
6.4.3	Strategisch gedrag	66
6.4.4	Kostenoverschrijding	69
6.4.5	Verstrikking	71
6.5	Conclusie.....	72
7	Conclusie en discussie	74
7.1	Empirische onderzoeksvragen	74
7.2	Centrale vraagstelling	82
7.3	Slotbeschouwing	84
	Literatuurlijst	86
	Interviews en bronnen case Betuweroute	90
	Interviews en bronnen case Uithoflijn	91
	Vragenlijst	94
	Vragen semi-gestructureerd interviews	95

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Kostenoverschrijding van railinfrastructurele projecten is een veel voorkomend fenomeen. Niet alleen in Nederland bij grootschalige projecten zoals de Betuweroute, de HSL-zuid en de Noord/Zuidlijn, maar ook buiten Nederland. De econoom Flyvbjerg heeft aangetoond dat wereldwijd het budget van deze projecten gemiddeld met niet minder dan 45% wordt overschreden (Flyvbjerg et al., 'Underestimating Costs in Public Works Projects: Error or Lie?' in: American Planning Association 68. 2002: 290). Wanneer achteraf deze projecten geëvalueerd worden, blijkt dat belangen van betrokken partijen, ofwel actoren, deze overschrijding mede veroorzaken. Deze scriptie gaat over belangen van actoren die betrokken zijn bij railinfrastructurele projecten; deze actoren vertonen namelijk strategisch gedrag dat leidt tot kostenoverschrijding en verstrikking.

1.2 Relevantie

Maatschappelijke relevantie

Railinfrastructurele projecten worden gefinancierd door de overheid en zijn nagenoeg nooit winstgevend. Een uitgangspunt van de overheid is de maatschappelijke kosten van deze publieke voorzieningen zo laag mogelijk te houden en de maatschappelijke baten te optimaliseren. Publieke middelen dienen hierbij efficiënt ingezet te worden. Dit is overigens niet alleen het geval voor railinfrastructuur, maar ook voor andersoortige (infrastructuur) projecten. In het boek *De bodemloze put, megaprojecten en manipulatie* (Bell, 1998) wordt beschreven dat er meestal geen sprake is van efficiënte besteding, maar dat deze projecten juist veel meer kosten dan van tevoren was vastgesteld. De maatschappelijke kosten zijn dan onevenredig groot ten opzichte van de maatschappelijke baten. In Nederland zijn hier verschillende voorbeelden van te geven en zijn verscheidene onderzoeken naar gedaan.

De Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (TCI) is in november 2003 door de Tweede Kamer benoemd om te onderzoeken hoe de Kamer haar greep op grote infrastructuurprojecten kan versterken. De Betuweroute is een van de projecten die is onderzocht. Bij dit project is een goederenspoorlijn tussen de Rotterdamse haven en de Duitse grens gerealiseerd met een kostenoverschrijding van 106%. Dit is een overschrijding van meer dan 2 miljard euro (TCI, 2004a). Een ander onderzocht project is de realisatie van de HSL-Zuid, de hogesnelheidsspoorverbinding tussen Amsterdam en de Belgische grens, met een overschrijding van de kosten met 124%. Ook deze spoorlijn kostte de Nederlandse staat 2 miljard euro meer dan begroot (TCI, 2004a). De Commissie-Veerman adviseerde om de realisatie van de Noord/Zuidlijn, de gedeeltelijke ondergrondse metroverbinding door het hart

van Amsterdam te voltooien ondanks de kostenoverschrijding van 16%, verzakking van enkele oude panden en het feit dat een groot deel van de publieke opinie tegen het voltooien van deze metroverbinding was (Commissie-Veerman, 2009). Deze en andere kostenoverschrijdingen geven input aan maatschappelijke discussies over nut en noodzaak van dergelijke projecten.

Een bijkomend gevolg van kostenoverschrijding is 'verstrikking' in het besluitvormingsproces. Verstrikking treedt op in situaties waar werkelijke kosten en opbrengsten confronteren met lagere kosten en hogere opbrengsten welke op een eerder beslissingsmoment in het project waren voorgespiegeld (Brockner & Rubin, 1985). Dit betekent dat er tijdens de realisatie van het project opnieuw een beslissing over de voortgang wordt genomen, terwijl er vaak al miljoenen in het project zijn geïnvesteerd (Priemus, 2009). Een keuze over de voortgang is te allen tijde negatief voor een efficiënte besteding van maatschappelijke gelden, want als de overheid als belangrijkste financier 'verstrikt' raakt, is er geen weg meer terug en betekent 'stoppen' eveneens een groot kapitaalverlies.

Bij politiek-maatschappelijke besluitvormingsprocessen zoals over railinfrastructurele projecten zijn er partijen en organisaties betrokken die een belang hebben bij het project: dit zijn *actoren*. Deze zijn nauw betrokken bij de planning en realisatie van deze projecten. Deze betrokkenen ofwel belanghebbenden worden ook wel *stakeholders* genoemd, zij komen voor in projecten in verschillende gradaties, maar hebben onderling vaak tegengestelde belangen.

De maatschappelijke relevantie is gelegen in nut-en-noodzaak van dergelijke projecten, publieke uitgaven die binnen de perken moeten worden gehouden en het voorkomen dat risico's op de belastingbetaler worden afgewend. Het voorliggende onderzoek beoogt inzichten te bieden in het efficiënter besteden van maatschappelijke gelden voor railinfrastructurele projecten in Nederland.

Wetenschappelijke relevantie

Er zijn tal van wetenschappelijke publicaties over grote railinfrastructurele projecten en de problematiek die deze ruimtelijke ontwikkelingen kennen in de verschillende fasen van het project. Een aantal van deze onderzoeken wordt kort uiteengezet. De benaderingswijze en uitkomst per onderzoek wordt beschreven in hoofdstuk vier.

Flyvbjerg richt zich op de oorzaak van kostenoverschrijding. Uitkomst van zijn onderzoek is dat er bij railinfrastructurele projecten wereldwijd sprake is van een gemiddeld verschil tussen geplande kosten en de werkelijke kosten met een gemiddelde overschrijding van 45% (Flyvbjerg et al. 2002). In Flyvbjerg et al. (2003) worden infrastructuurprojecten als groot omschreven indien de totale investeringskosten meer dan 90 miljoen euro bedragen. Bestuurskundige De Bruijn geeft in *Grote infrastructuurprojecten* (1996) de complexiteit

van dergelijke projecten weer. Een vergelijkbare uiteenzetting over complexiteit beschrijven Priemus, Flyvbjerg & Van Wee in hun boek *Decision-Making on Mega-Projects* (2004). In opdracht van de Tweede Kamer heeft de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten in 2004 enkele grote infrastructurele projecten (de Betuweroute, de HSL-zuid en de niet gerealiseerde Zuiderzeelijn) onderzocht. De Commissie definieert grote infrastructurele projecten als *dynamisch en complex* en stelt dat dit een oorzaak is van de uiteenlopende problematiek bij de realisatie van deze projecten (TCI, 2004a). Robert Bell (1998) schetst in *De bodemloze put* zeven wetmatigheden waarom het financieel mis kan gaan bij het realiseren van megaprojecten in Europa en de Verenigde Staten. Hij stelt dat het mislukken van megaprojecten het gevolg is van een combinatie van deze wetmatigheden. De wetmatigheden blijven voorkomen in megaprojecten omdat ze staan voor praktijken die actief en opzettelijk ingezet worden door de belanghebbende actoren die deze projecten organiseren, promoten en bouwen. In het werk *Underestimating Costs in Public Works Projects* stellen Flyvbjerg et al. (2002) dat politieke verklaringen de hoofdoorzaak zijn van kostenoverschrijding bij railinfrastructuurprojecten. Flyvbjerg stelt tevens dat deze oorzaak het gevolg is van de organisatie van het besluitvormingsproces in relatie tot het strategische gedrag van actoren betrokken in de planning van het project (Flyvbjerg, 2004).

De wetenschappelijke relevantie van het onderzoek is gelegen in het feit dat er wel onderzoeken uitgevoerd zijn naar railinfrastructuurprojecten, beleidsfiasco's en kostenoverschrijdingen, maar nog niet naar de verbanden tussen de belangen van actoren, hun strategisch gedrag, kostenoverschrijdingen en verstrikking binnen Nederlandse railinfrastructuurprojecten. Het voorliggend onderzoek beoogt relevant te zijn voor de wetenschap door de verbanden tussen deze begrippen weer te geven voor het object van onderzoek: railinfrastructuurprojecten.

Onderwerp van onderzoek

Het voorliggend onderzoek gaat dan ook in op de verbanden tussen de componenten van onderzoek: kostenoverschrijding, verstrikking, strategisch gedrag van actoren en railinfrastructuurprojecten. Dit leidt tot het volgende onderwerp: kostenoverschrijding en verstrikking door strategisch gedrag van actoren bij railinfrastructuurprojecten.

1.3 Vraagstelling

Allereerst wordt hier kort samengevat wat in de relevantie is beschreven; deze samenvatting leidt tot het doel van onderzoek. De Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (2003-2004) stelt dat Railinfrastructuurprojecten in Nederland *complex en dynamisch* zijn. Deze complexiteit en dynamiek leiden tot een scala aan problemen bij de totstandkoming van

dergelijke projecten, zoals *kostenoverschrijding*. Flyvbjerg (2004) heeft aangetoond dat deze projecten wereldwijd worden gekenmerkt door een gemiddelde kostenoverschrijding van 45%. De hoofdoorzaak van deze kostenoverschrijding is het presenteren van *incorrecte informatie* als gevolg van politiek gedrag van actoren (TCI, 2004). Politiek gedrag ofwel *strategisch gedrag* komt voor bij infrastructurele projecten, waarbij de realisatie nagenoeg altijd door problematiek wordt gekenmerkt en gerelateerd is aan belangen van actoren op de korte termijn. Actoren gedragen zich strategisch om hun belangen te bewerkstelligen (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2007). Een bijzondere verklaringsvorm voor kostenoverschrijding zou het verschijnsel *verstrikking* kunnen bieden. Dit verschijnsel kan als volgt worden gedefinieerd: "Verstrikking treedt op in situaties waar werkelijke kosten en opbrengsten confronteren met lagere kosten en hogere opbrengsten welke op een eerder beslissingsmoment in het project voorgespiegeld waren" (Brockner & Rubin, 1985). Dit komt tot uiting door het niet terugdraaien van een eerder genomen beslissing om een bepaald project uit te voeren, terwijl de informatie waarop de beslissing werd genomen onjuist is gebleken en het project niet meer haalbaar is op basis van de oorspronkelijke uitgangspunten. Beslissers achten het eerder genomen besluit echter onomkeerbaar. De werkelijkheid blijkt dus achteraf anders te zijn dan vooraf werd aangenomen. Dit leidt tot het volgende doel van onderzoek.

Doelstelling

Het doel van het onderzoek is om inzicht te bieden in de problematiek van kostenoverschrijding en het verschijnsel verstrikking als gevolg van strategisch gedrag van actoren bij railinfrastructurele projecten op basis van literatuuronderzoek en een empirisch onderzoek van twee case studies.

Om het doel van het onderzoek te bereiken is de centrale vraagstelling van het onderzoek gedefinieerd. De centrale vraagstelling is als volgt.

Centrale vraagstelling

In hoeverre heeft strategisch gedrag van actoren bij railinfrastructurele projecten kostenoverschrijding en daardoor verstrikking tot gevolg? En welke conclusies kunnen worden geformuleerd uit een vergelijking tussen wetenschappelijke theorieën en de analyse van de resultaten van het empirisch onderzoek over het vóórkomen van de problematiek van kostenoverschrijding en verstrikking bij railinfrastructurele projecten?

De centrale vraagstelling wordt beantwoord met behulp van acht onderzoeksvragen. De eerste drie onderzoeksvragen zijn toegespitst op het theoretische kader en worden onderzocht door middel van literatuurstudie. De overige vijf onderzoeksvragen zijn in overeenstemming met de eerste drie onderzoeksvragen en worden onderzocht en beantwoord door empirisch onderzoek naar twee case studies. In het theoretisch kader worden er verbanden gelegd tussen de problematiek en oorzaken. In de case studies wordt onderzocht of deze verbanden in de praktijk tevens voorkomen. De onderzoeksvragen zijn als volgt.

Onderzoeksvragen theorie

- A. Welke oorzaken worden er in de literatuur gegeven voor kostenoverschrijding bij railinfrastructurele projecten?
- B. Op welke wijze wordt het verschijnsel verstrikking uiteengezet in de theorie?
- C. Welk theoretisch verband wordt er onderkend tussen strategisch gedrag van actoren en de problematiek van kostenoverschrijding en verstrikking?

Onderzoeksvragen empirie

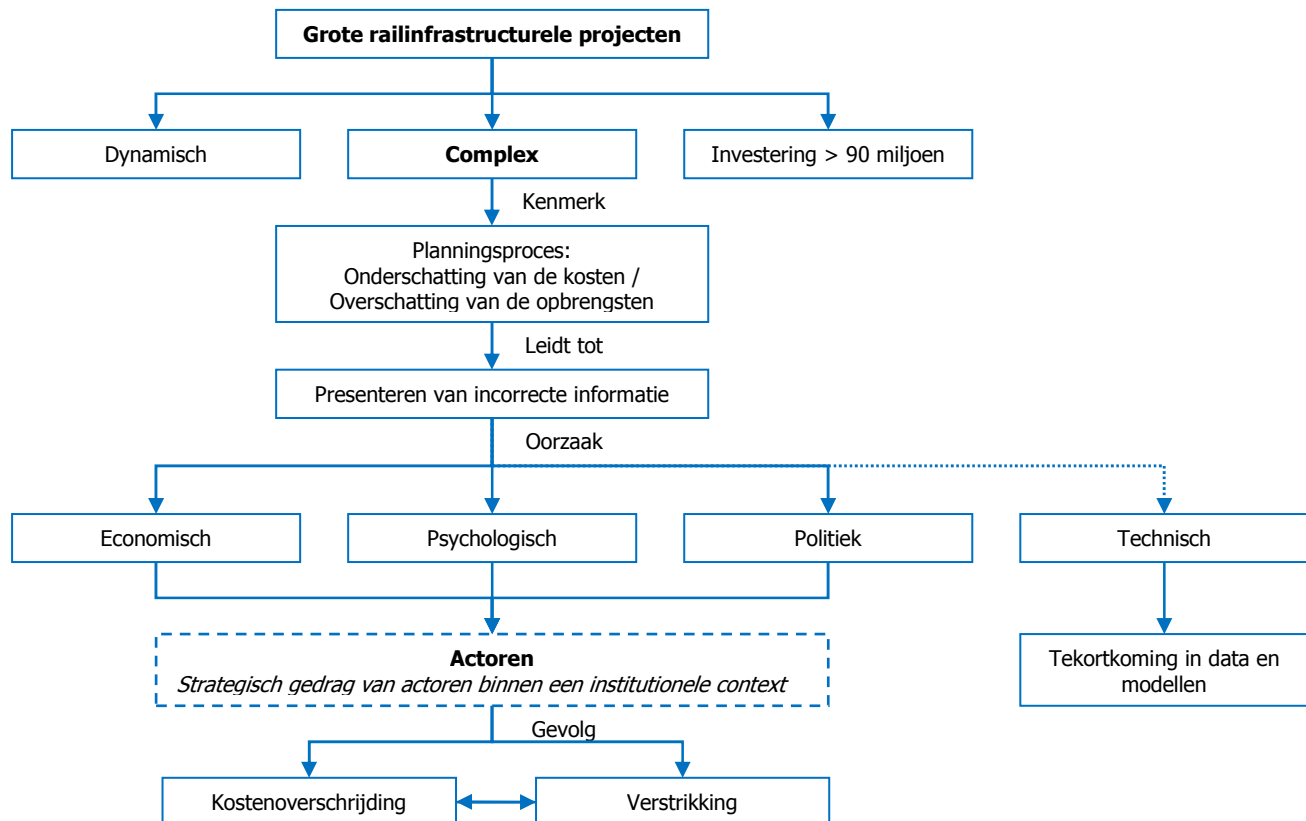
- 1. Welke centrale actoren en met welke belangen zijn betrokken in het planningsproces?
- 2. Wat is de institutionele context?
- 3. Is er sprake van strategisch gedrag van actoren?
- 4. Is er sprake van kostenoverschrijding als gevolg van strategisch gedrag?
- 5. Komt het verschijnsel verstrikking voor? En zo ja op welke manier?

De centrale begrippen van het onderzoek in relatie tot de vraagstelling van het onderzoek en de onderzoeksvragen zijn uiteengezet in figuur 1.3. Dit theoretisch conceptueel model biedt inzicht in het verband tussen de onderzoeksvragen en de wetenschappelijke literatuur. In hoofdstuk vier Operationalisatie wordt het theoretisch conceptueel model omgezet tot een model geschikt voor toepassing van het onderzoek.

De verbanden binnen het conceptueel model zijn aan het begin van deze paragraaf uiteengezet, maar wordt om het model te verklaren samengevat. Grote railinfrastructurele projecten worden gedefinieerd als projecten met een investeringsbedrag van tenminste 90 miljoen euro en in elk geval zijn te typeren als *dynamisch en complex* (TCI, 2004) (Priemus et al., 2008). Deze projecten worden gekenmerkt door een systematische onderschatting van de kosten en een systematische overschatting van de opbrengsten in het planningsproces

(Flyvbjerg, 2008). Dit leidt tot besluitvorming op basis van incorrecte informatie (TCI, 2004a). De oorzaak van incorrecte informatie heeft zowel economische, psychologische als politieke verklaringen. In deze verklaringen staat het handelen van actoren centraal. Actoren vertonen strategisch gedrag binnen een institutionele context. Een proces dat leidt tot kostenoverschrijding en verstrikking.

Figuur 1.3 Theoretisch conceptueel model

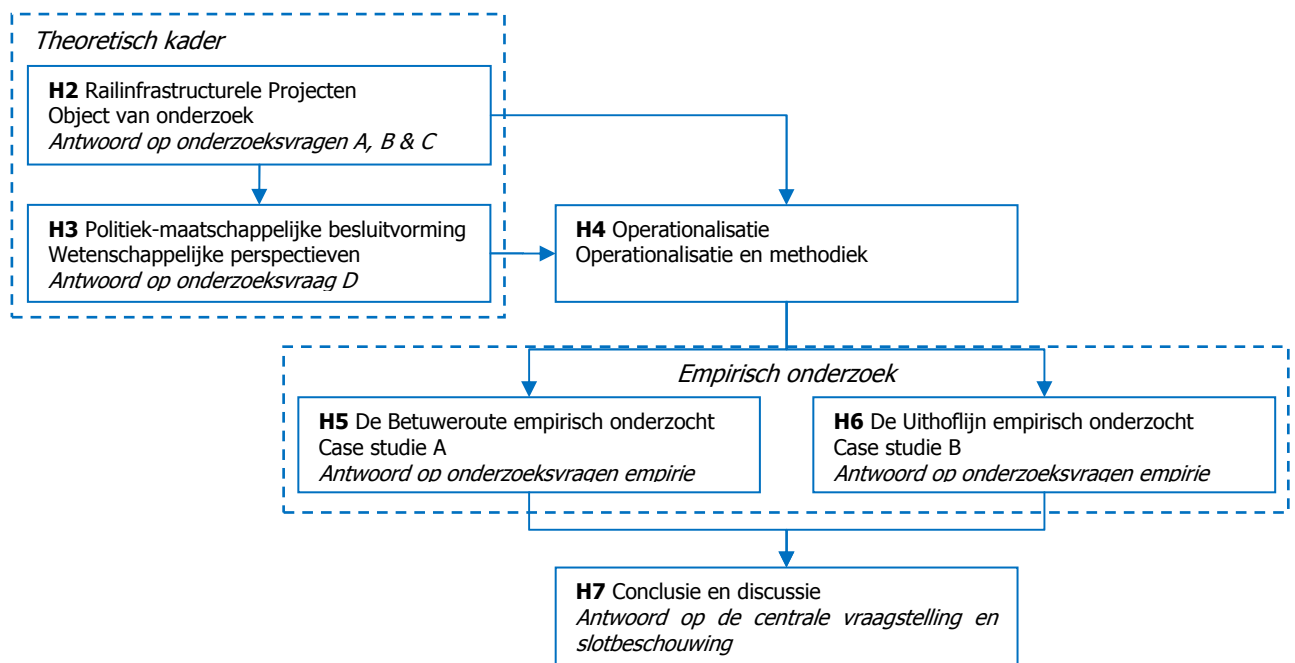


De verklaarbaarheid van het theoretisch conceptueel model wordt onderzocht in het onderzoek. Onderzoeksvraag A en B zijn gericht op de betekenis en het ontstaan van de problematiek van kostenoverschrijding en verstrikking. Onderzoeksvraag C gaat in op de theoretische perspectieven van het onderzoek naar het verband tussen grote infrastructurale projecten en de problematiek, ofwel het strategisch gedrag van actoren.

1.4 Opbouw onderzoek

De gekozen onderzoeksstrategie gaat uit van een literatuurstudie beschreven in het theoretisch kader, gevolgd door een empirisch onderzoek van een contrasterende case studie. In de onderstaande figuur 1.4 is de hoofdstukindeling in relatie tot de beantwoording van zowel de centrale vraagstelling als de onderzoeksvragen weergegeven. Het tweede hoofdstuk zet het object van onderzoek – grote railinfrastructurele projecten – en de twee centrale begrippen *kostenoverschrijding* en *verstrikking* uiteen. Het derde hoofdstuk gaat in op de verschillende perspectieven van vooraanstaande wetenschappers op de besluitvorming bij infrastructurale projecten. Ook wordt hier ingegaan op een institutionele en een netwerkbenadering van onderzoek naar dergelijke projecten. In hoofdstuk vier operationalisatie wordt het theoretisch conceptueel model omgezet geschikt voor toepassing van het onderzoek, ook zijn de gebruikte methoden en technieken van het empirisch onderzoek beschreven. In het empirische hoofdstuk vijf wordt het conceptueel model in de case studie de Betuweroute onderzocht. In hoofdstuk zes is dit het geval voor de case studie de Uithoflijn. De vergelijking van de case studies, de conclusies van het onderzoek en de slotbeschouwing volgen in hoofdstuk zeven.

Figuur 1.4 Weergave hoofdstukindeling



2 Railinfrastructurale projecten

2.1 Inleiding

Het object van onderzoek 'railinfrastructurale projecten' wordt in dit hoofdstuk uiteengezet. Het begrip railinfrastructurale projecten wordt gedefinieerd en de kenmerken worden beschreven. Vervolgens wordt er dieper ingegaan op kostenoverschrijding en de oorzaken daarvan. Afsluitend wordt antwoord gegeven op de eerste onderzoeksvragen.

Onderzoeksvraag A: Welke oorzaken worden er in de literatuur gegeven voor kostenoverschrijding bij railinfrastructurale projecten?

Onderzoeksvraag B: Op welke wijze wordt het verschijnsel verstriking uiteengezet in de theorie?

2.2 Begripsafbakening en proces

Bij railinfrastructuur is er sprake van een lijnverbinding tussen twee plaatsen. Railinfrastructuur is hardware die gebruikt kan worden voor vervoer. Bij railinfrastructuur gaat het om spoorwegen, *rollingstock* en openbaarvervoer haltes (Van Wee & Dijst, 2002). Traditioneel wordt het volgende onderscheid gemaakt binnen railinfrastructuur:

- Heavy rail. Het spoor dat wordt gebruikt door relatief zwaar rijdend materieel als (goederen)treinen;
- Light rail. Het spoor dat wordt gebruikt door relatief licht rijdend materiaal als metro en tram (Schoemaker, 2002).

Naast de twee genoemde vormen van railinfrastructuur is er nog een bijzondere vorm van light rail. Het betreft hier het vervoersconcept 'Lightrail'. Dit is een vervoersysteem voor het fysieke transport van personen tussen locaties (Van Wee & Dijst, 2002). De kenmerken van het vervoersconcept Lightrail zijn dat het een aan rail gerelateerd transportsysteem is, en dat het gepositioneerd kan worden tussen trein, tram en metro in. Er kan dus worden gesteld dat naast het vervoersconcept 'Lightrail' er in Nederland traditioneel twee vormen van railinfrastructuur bestaan: heavy rail en light rail.

Voor de totstandkoming van railinfrastructurale projecten in Nederland dienen de nationale procedures te worden gevolgd. Deze nationale procedures zijn in 2009 aangepast op advies van de Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurale Projecten. Deze commissie is door de Minister van Verkeer en Waterstaat geïnstalleerd om te onderzoeken wat de werkelijke oorzaak was van vertraging van grote infrastructuurprojecten en om de

mogelijkheden te onderzoeken voor een substantiële versnelling van de besluitvorming, met inbegrip van zorgvuldige belangenafweging en inspraak (Advies Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten, 2008). De totstandkoming van railinfrastructuurprojecten volgt de fasering van het Meerjaren Programma Infrastructuur Ruimte en Transport (Mirt). Deze bestaat uit de initiatieffase, verkenningsfase, planuitwerkingsfase, realisatiefase en beheerfase.

Initiatieffase

Problemen in de Nederlandse ruimtelijke ordening worden niet enkelvoudig aangepakt. Er is juist sprake van een integrale aanpak, de zogenaamde gebiedsagenda. Deze geeft een ruimtelijk ontwikkelingsperspectief van een landsdeel/gebied binnen de beleidsterreinen: ruimtelijke opgaven, verstedelijking, water, mobiliteit, bedrijventerreinen, natuur en landschap. Het opstellen van de gebiedsagenda leidt tot een betere aanvulling en synergie van de investeringen van de ruimtelijke departementen en de decentrale overheden (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2009b). Ontwikkelingen in de railinfrastructuur maken deel uit van gebiedsagenda's. De gebiedsagenda wordt omgezet in een startdocument (Rijksoverheid, 2010a). In het bestuurlijk overleg MIRT wordt middels een startbeslissing besloten wel of niet een MIRT-verkenning te starten. In dit overleg nemen bestuurders van alle direct betrokken bestuursorganen deel. De startbeslissing legt vast welke ruimtelijke opgave wordt verkend in een MIRT-verkenning.

Verkenningsfase

De startbeslissing voor het project is nu genomen. De verkenningsfase bestaat uit vier stappen: startfase, analytische fase, beoordelingsfase en de besluitvormingsfase. In de *startfase* wordt eerst de organisatorische aanpak in een startdocument beschreven, waarna een consultatie over de probleemanalyse met de omgeving wordt besproken. Dit leidt tot een notitie Reikwijdte en detailniveau. In de *analytische fase* worden brede oplossingsrichtingen gegenereerd en vindt er participatie plaats van maatschappelijke partijen en publiek. In de beoordelingsfase worden de verschillende oplossingen beoordeeld door middel van een Milieu Effect Rapportage (MER) op hoofdlijnen en een kosten/baten analyse. Er vindt een marktconsultatie plaats en dit leidt uiteindelijk tot een voorkeursalternatief. In de *besluitvormingsfase* beslissen bestuurders voor een maatschappelijke gedragen voorkeursalternatief (Rijksoverheid, 2010b).

Planuitwerkingsfase

In de planuitwerkingsfase wordt het voorkeursalternatief nader uitgewerkt. Deze planuitwerkingsfase bestaat uit 5 stappen: opdrachtverlening en plan van aanpak, vaststellen functionele eisen, effectbepaling, ontwerp tracébesluit en het tracébesluit.

Er wordt gestart met een opdracht aan de projectorganisatie. Hierop volgt het *vaststellen van de functionele eisen*. Het infrastructurele voorkeursalternatief staat vast, de exacte inpassing hiervan kan echter nog variëren. In de *effectbepaling* worden de effecten van het voorkeursalternatief getoetst. Dit kan met een gedetailleerde Milieu Effect Rapportage, wanneer deze wettelijk verplicht is. Vervolgens volgt het *ontwerp-tracébesluit* (OTB), waarbij het voor betrokkenen mogelijk is om zienswijzen te plaatsen. De planuitwerkingsfase leidt tot het vaststellen van het *tracébesluit* (Rijksoverheid, 2010c).

Realisatiefase

De voorbereidingen voor de realisatie kunnen parallel worden uitgevoerd aan de planuitwerkingsfase. De realisatiefase bestaat uit 4 stappen: aanbesteding, vergunningverlening, uitvoering van de werkzaamheden en oplevering. De realisatiefase start met de aanbesteding. Na *aanbesteding* aan de markt wordt een uitvoerende partij vastgelegd. Hierna volgt de *vergunningverlening*, de uitvoerende partij is zelf verantwoordelijk voor het aanvragen van de noodzakelijke vergunningen. Na het uitvoeren van de voorbereidende procedures wordt er gestart met de *uitvoering van de werkzaamheden* aan het infrastructuurproject. Het project wordt binnen de afgesproken kaders: scope, uitvoeringsperiode en taakstellend budget uitgevoerd. Zodra de uitvoering van de werkzaamheden is afgerond volgt een *opleveringsbesluit* en wordt de infrastructuur in gebruik genomen (Rijksoverheid, 2010d).

Beheer

Na de ingebruikname van de infrastructuur volgt een monitoring van het project. Jaarlijks worden de milieuaspecten van het project gerapporteerd.

2.3 Kenmerken

Nu gedefinieerd is wat railinfrastructuur inhoudt en gerealiseerd kan worden, is het van belang om de kenmerken van railinfrastructuurprojecten te beschrijven. Kor beschrijft in *Werken aan projecten* (2008: 7) een project als volgt: 'Een project is een vooraf met elkaar overeen gekomen uniek resultaat met de daartoe benodigde werkzaamheden, dat met beperkte middelen moet worden gerealiseerd.' Vertaald naar railinfrastructuur is een

railinfrastructureel project dus het moment van de startbeslissing over het met elkaar overeengekomen resultaat door de daarvoor bevoegde partijen, tot aan de daadwerkelijke oplevering van de railinfrastructuur, het moment van ingebruikname. Het planproces wordt nu verder beschreven. Flyvbjerg et al. (2003) omschrijven infrastructurele projecten als groot wanneer de totale investeringskosten meer dan 90 miljoen euro bedragen. In het werk *Decision-Making on Mega-Projects* (Priemus, Flyvbjerg, & Van Wee, 2008) definiëren Priemus et al. grote infrastructurele projecten als projecten met de volgende karakteristieken, gebaseerd op een uiteenzetting van Trapenberg Frick (2008: 240):

1. Kolossaal in omvang en scope;
2. Fascinerend vanwege omvang, technische prestaties en esthetisch ontwerp;
3. Kostbaar vanwege de vaak voorkomende onderschatting van de kosten;
4. Controversieel in financiering, milieucompensatie en effecten op derden;
5. Complex vanwege risico's en onzekerheden in ontwerp, financiering en bouw;
6. Beladen vanwege controleaangelegenheden gerelateerd aan onduidelijkheid over beslissers, financiering en verantwoordelijke organisatie voor exploitatie.

Deze karakteristieken maken de realisatie van grote infrastructurele projecten in alle fasen uitdagend. De Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (TCI) heeft in opdracht van de Tweede Kamer in 2003 enkele van deze grote infrastructurele projecten onderzocht. De opdracht was om vanuit het perspectief van het Parlement te komen tot een hanteerbaar kader voor de Tweede Kamer om haar rol bij de besluitvorming en de controle op de uitvoering van grote infrastructurele projecten te verbeteren TCI (2004a). Dit onderzoek is uitgevoerd aangaande de problematiek rondom de besluitvorming van de goederenspoorlijn de Betuwelijn, de hogesnelheidslijn (HSL) Zuid en uitgestelde besluiten over de Zuiderzeelijn. Deze beide railinfrastructurele projecten en de vervoersstudie zijn onderzocht.

De TCI omschrijft grote infrastructurele projecten als *dynamisch en complex*. Deze termen staan centraal aangezien deze projecten voortdurend anders blijken te verlopen dan gepland, daarnaast onder invloed staan van veel onvoorspelbare tendensen en gebeurtenissen en ten derde omdat de processen waarbinnen deze projecten tot ontwikkeling komen als uitermate complex kunnen worden beschouwd. De TCI stelt dat complexiteit is wat grote infrastructurele projecten bindt. In achtergrond, doelstellingen, effecten en problemen lopen de projecten vaak ver uiteen, maar complex zijn ze altijd (TCI, 2004a). Er wordt in dit onderzoek dieper op deze complexiteit ingegaan om de oorzaak achter de problematiek aangaande railinfrastructurele projecten te bevatten.

De TCI (2004a) onderscheidt verschillende vormen van complexiteit:

1. Maatschappelijke complexiteit
2. Technische complexiteit
3. Financiële complexiteit

De *maatschappelijke complexiteit* in railinfrastructurele projecten heeft betrekking op het feit dat de beslissingen over deze projecten van invloed zijn op veel partijen en individuen. Er is sprake van een veelvoud van partijen met verschillende belangen die gewenst of ongewenst bij het project betrokken zijn. Dit zijn partijen zoals: Rijk, provincies, regio's, gemeenten, belangengroepen, commerciële partijen, omwonenden en gebruikers. Voor de politiek kunnen beslissingen redelijk zijn, terwijl deze bij direct betrokkenen verontwaardiging kunnen oproepen. Ontevredenheid en protest zijn dan ook vaak inherent aan een groot project.

Railinfrastructurele projecten zijn *technisch complex* vanwege de grote verleiding om nieuwe technieken toe te passen. Van de nieuwe techniek wordt het meeste effect of de grootste efficiency verwacht, terwijl deze innovatieve technieken soms een problematische werking kunnen hebben. Deze zijn immers innovatief en nog niet grootschalig in afstemming met bestaande technieken toegepast.

De *financiële complexiteit* is het gevolg van de maatschappelijke en technische complexiteit. Investerings van honderden miljoenen euro's overheidsgeld zijn gemoed met de realisatie van railinfrastructurele projecten. Een goede financiële projectbeheersing is essentieel. Echter, de complexe omgeving maakt het vaak niet mogelijk om binnen het budget te blijven en kan ervoor zorgen dat de projectkosten bewust of onbewust vooraf niet juist worden ingeschat (Flyvbjerg et al., 2002). Een symptoom van complexiteit in railinfrastructurele projecten is de structurele overschrijding van het budget, ofwel kostenoverschrijding. Dit begrip wordt hieronder verdiept.

2.4 Kostenoverschrijding

Kostenoverschrijding is een symptoom van complexiteit en een veel voorkomend probleem bij railinfrastructurele projecten. Eerst wordt het begrip *kostenoverschrijding* gedefinieerd. Kostenoverschrijding kan als volgt vertaald worden: de voorspelde kosten van het project minus de werkelijke kosten van het project. De raming op het beslissingsmoment voor de start van de realisatie van railinfrastructureel project zijn de voorspelde kosten. De werkelijke kosten zijn de totale kosten voor de realisatie van het project gemeten nadat het railinfrastructurele project is voltooid (Flyvbjerg, 2008: 125). Dus zodra de werkelijke kosten hoger zijn dan de voorspelde kosten is er sprake van kostenoverschrijding. De maatschappelijke kosten en opbrengsten zijn in deze raming niet meegenomen.

Flyvbjerg et al. (2003) hebben onderzoek gedaan naar kostenoverschrijding binnen grote infrastructurele projecten. Hun onderzoek behelst een analyse van 258 projecten verspreid over de wereld. De meest in het oog springende conclusie is dat in negen van de tien infrastructurele projecten de kosten blijken te zijn onderschat. Bij de 258 onderzochte railinfrastructurele projecten wereldwijd is er sprake van een verschil tussen voorspelde kosten en werkelijke kosten met een gemiddelde overschrijding van 44,7% (Flyvbjerg et al. 2002). Bij de 23 onderzochte railinfrastructurele projecten bleek er een gemiddelde overschrijding van de kosten te zijn van 34,2% (Flyvbjerg, 2008).

Het onderzoek toont dus aan dat kosten vaker worden onderschat dan overschat, maar ook dat deze onderschatting met een hogere marge plaatsvindt. Bovendien worden de opbrengsten - de vraag naar vervoersvolume en de werkelijke prestatie van vervoersvolume - stelselmatig overschat. Tevens toont het onderzoek van Flyvbjerg (2008) aan dat voorspelde kosten vooringenomen zijn en dat deze vooringenomenheid veroorzaakt wordt door systematische onderschatting. Over de kosten worden misleidende voorspellingen gedaan (Flyvbjerg, 2008).

Flyvbjerg definieert dit verschijnsel van misleidende voorspellingen als 'incorrecte informatie' (TCI 2004a: 41), terwijl de Wereldbank dit 'beoordelend optimisme' noemt (Short & Kopp, 2005: 366). Beoordelend optimisme ofwel de natuurlijke neiging om te optimistisch te zijn over de toekomst, is volgens Flyvbjerg één van de oorzaken van incorrecte informatie, namelijk de psychologische oorzaak. Naast technische oorzaken – tekortkomingen aan de data en de modellen, en economische oorzaken: als gevolg van calculerend gedrag van marktpartijen die een vervolgoopdracht willen – concludeert Flyvbjerg dat politieke verklaringen de hoofdoorzaak zijn van kostenoverschrijding bij railinfrastructurele projecten.

Politieke verklaringen in besluitvorming hebben te maken met het al dan niet doelbewust verstrekken van incorrecte informatie om een bepaald project gerealiseerd te krijgen of in de gewenste richting bij te sturen. Flyvbjerg stelt dat de belangrijkste oorzaak van kostenoverschrijding het presenteren van incorrecte informatie is als gevolg van politiek gedrag van betrokkenen. De TCI (2004a, 41) stelt dat het fenomeen 'verstrikking' (het Engelse woord is *entrapment*) hier een verklaringsgrond voor kan bieden.

2.5 Verstrikking

Verstrikking is een veel voorkomend verschijnsel van grote infrastructurele projecten. Verstrikking is volgens Brockner en Rubin (1985) '*... a decision making process whereby individuals escalate their commitment to a previously chosen, though failing, course of action in order to justify or «make good on» prior investment*'. Verstrikking treedt op in een besluitvormingsproces, wanneer individuen hun verbondenheid met een eerder gekozen – maar falende – actie intensiveren om een in het verleden gemaakte investering te behouden en/of te rechtvaardigen (Brockner & Rubin, 1985). Dit impliceert dat in een

besluitvormingsproces negatieve signalen worden genegeerd of gebagatelliseerd, positieve signalen worden overschat en alternatieven worden gemarginaliseerd. Verstrikking is zodoende het gevolg van de neiging om het eigen handelen te rationaliseren (TCI 2004a).

Verstrikking treedt dus op in een situatie waarbij de werkelijke kosten en opbrengsten in negatieve zin afwijken van de voorspelde kosten en opbrengsten op een eerder moment. De bestuurder binnen het bestuursorgaan wordt daar dus mee geconfronteerd en moet een nieuwe belangenafwegingen maken. Deze afweging kent voor de beslisser alleen negatieve opties. Er moet – simpel gezegd – een keuze worden gemaakt tussen significante overschrijding van het budget, kwaliteitsafname (versoering) of het volledig stopzetten van het project. Wanneer er wordt gekozen voor het overschrijden van de kosten dan betekent dit vaak extra financiering door de opdrachtgever (meestal de overheid), omdat het project anders niet wordt voltooid. Zo zijn andere partijen bekend met het fenomeen dat de opdrachtgever vaak dit meerwerk financiert uit maatschappelijke gelden (Bell, 1998). Door het vertonen van strategisch gedrag kunnen partijen hier op inspelen. Op dit strategisch gedrag wordt dieper ingegaan in hoofdstuk 3 Politiek-maatschappelijke besluitvorming.

Politici en andere betrokkenen kunnen dus verstrikt raken in het besluitvormingsproces over een infrastructureel project: er is een *go-beslissing* genomen en er is geen mogelijkheid meer voor een *no-go-beslissing*. In de meeste gevallen is de *go-beslissing* genomen op basis van, achteraf gezien, incorrecte informatie (TCI 2004a). Echter kunnen kostenoverschrijding, tegenvallende opbrengsten, negatieve uitkomsten van een aanbesteding en/of groeiend verzet van relevante actoren in principe een *no-go-beslissing* wel noodzakelijk maken (Priemus, 2009: 187). Verstrikking is vaak het gevolg van het doelbewust verschaffen van positief gekleurde informatie, terwijl negatieve informatie niet of verhullend wordt gepresenteerd.

2.6 Conclusie

In de conclusie wordt antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvragen.

Onderzoeksvraag A: Welke oorzaken worden er in de literatuur gegeven voor kostenoverschrijding bij railinfrastructurele projecten?

Onderzoeksvraag B: Op welke wijze wordt het verschijnsel verstrikking uiteengezet in de theorie?

Dit hoofdstuk zet het object van onderzoek uiteen. Bij de totstandkoming van railinfrastructurele projecten wordt er een aantal fases doorlopen. De eerste fase is de initiatiefase, deze wordt afgesloten met een startbeslissing. Hierop volgt de verkenningsfase, deze wordt afgesloten met een voorkeursalternatief. Vervolgens start de planuitwerkingsfase die leidt tot het tracébesluit. De realisatiefase leidt tot oplevering. De beslissingen bij de afsluiting van elke fase zijn centrale gebeurtenissen welke dieper worden onderzocht in de case studie.

De TCI (TCI, 2004), Priemus, Flyvbjerg en van Wee (2008) stellen dat grote railinfrastructurele projecten worden gekenmerkt worden als projecten met een investeringsbedrag van tenminste €90 miljoen euro en in elk geval zijn te typeren als *dynamisch en complex*. Deze definitie van grote railinfrastructurele projecten staat centraal binnen het onderzoek. De karakteristieken van railinfrastructurele projecten maken de realisatie in alle fasen uitdagend. Twee symptomen van dergelijke projecten staan in dit onderzoek centraal: kostenoverschrijding en verstrikking.

Flyvbjerg (2002) stelt dat er vier oorzaken zijn van kostenoverschrijding bij railinfrastructurele projecten. Ten eerste is er een psychologische oorzaak waarbij betrokken de natuurlijke neiging hebben om te optimistisch te zijn over de toekomst, ofwel 'beoordelend optimisme'. Vervolgens een technische oorzaak door een tekortkoming aan de data en modellen, verder het calculerend gedrag van marktpartijen die een vervolgoopdracht willen als economische oorzaak. De vierde en belangrijkste oorzaak van kostenoverschrijding is echter het presenteren van incorrecte informatie is als gevolg van politiek gedrag van betrokkenen. Het fenomeen verstrikking kan de kostenoverschrijding van grote infrastructurale projecten (helpen) verklaren (TCI, 2004).

Verstrikking treedt op in situaties waar werkelijke kosten en opbrengsten confronteren met lagere kosten en hogere opbrengsten welke op een eerder beslissingsmoment in het project voorgespiegeld waren (Brockner & Rubin, 1985). Dit komt tot uiting door het niet terugdraaien van een eerder genomen beslissing om een bepaald project uit te voeren,

terwijl de informatie waarop de beslissing werd genomen onjuist is gebleken en het project niet meer haalbaar is op basis van de oorspronkelijke uitgangspunten. Beslissers achten het eerder genomen besluit echter onomkeerbaar en volharden ondanks tegenslagen in een eenmaal ingeslagen koers (TCI, 2004a). De werkelijkheid blijkt dus achteraf anders te zijn dan vooraf werd aangenomen.

In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op de wijze waarop railinfrastructurele projecten wetenschappelijk kunnen worden onderzocht. Hiervoor zijn verschillende benaderingen binnen politiek-maatschappelijke besluitvorming.

3 Politiek-maatschappelijke besluitvorming

3.1 Inleiding

Nu het object van onderzoek en de problematiek van kostenoverschrijding en verstrikking is beschreven wordt het wetenschappelijk perspectief uiteengezet. Allereerst wordt er ingegaan op de verschillende benaderingswijzen binnen de Nederlandse politiek-maatschappelijke besluitvorming, waarna er perspectieven op onderzoek naar besluitvorming worden gegeven. Vervolgens geven de institutionele benadering en de netwerkbenadering meer inzicht in de wetenschappelijke invalshoeken voor het onderzoek. Strategisch gedrag van actoren staat binnen de netwerkbenadering centraal. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een kritische reflectie in de conclusie, waarin antwoord wordt gegeven op de volgende onderzoeksvraag.

Onderzoeksvraag C: Wat is het belangrijkste theoretisch verband dat wordt er onderkend tussen het strategisch gedrag van actoren en de problematiek van kostenoverschrijding en verstrikking?

3.2 Onderzoek naar besluitvorming

Railinfrastructurele projecten komen tot stand door besluitvormingsprocessen. Besluitvorming is een uitkomst van de manier waarop partijen omgaan met beperkingen en mogelijkheden die de context hen biedt en die zich in hun onderlinge verhoudingen kunnen ontwikkelen ('t Hart et al., 1995). Bij de realisatie van ruimtelijke ontwikkelingen, zoals railinfrastructurele projecten is de besluitvorming complex (Teisman, 2000). Vaak zijn er diverse actoren met diverse belangen bij betrokken, is er sprake van een grote mate van onzekerheid en van een groot aantal beleidsrelevante overwegingen en invalshoeken (Nijkamp et al., 1996). In besluitvormingsprocessen worden strategische politieke beslissingen genomen door beslissers over onderwerpen met een wezenlijke maatschappelijke en politieke waarde ('t Hart et al., 1995).

Er bestaat geen overkoepelende holistische benadering van onderzoek naar besluitvorming. Teisman (1995: 33) stelt dat dit komt door de maatschappelijke werkelijkheid waarin besluitvorming plaatsvindt. Deze is namelijk oneindig complex. Er zijn wel verscheidene wetenschappelijke filosofische benaderingen van besluitvorming. De uitkomsten van onderzoek naar besluitvorming zijn daardoor vaak totaal verschillend, hoewel onderzoekers wel gebruik maken van dezelfde data ('t Hart et al., 1995).

Afhankelijk van het doel van het onderzoek en van de visie van de onderzoeker, maakt de onderzoeker een reconstructie van de werkelijkheid. Er worden drie manieren onderscheiden in onderzoek naar besluitvorming. De onderzoeker kan de nadruk leggen op processen, structuren of op een combinatie daarvan ('t Hart et al., 1995).

Wanneer de onderzoeker *processen* in besluitvorming als uitgangspunt kiest, staat het spel tussen individuele beslissers centraal in het verklaren en beschrijven van de besluitvormingssituatie. De samenhang met de inhoud en de institutionele context wordt in dit type onderzoek vaak niet meegenomen. Het onderzoek naar besluitvorming richt zich op het proces en dat wordt meestal gezien als een zaak van invloed- en machtsuitoefening door een reeks van min of meer gelijkwaardige partijen ('t Hart et al., 1995). Deze onderzoeker stelt dat besluitvorming tot stand komt als gevolg van individuele beslissingen. De individuele beslissingen door beslissers bepalen immers welke keuze er wordt gemaakt in de oplossingsrichting.

Wanneer de onderzoeker de nadruk legt op de *structuur* van besluitvorming verdwijnt het proces naar de achtergrond. Door kennis van de structuur, inzicht in de oplossingsrichtingen rond een thema en enkele gedragsassumpties kan de voorspelbaarheid van de uitkomsten in de besluitvorming danig worden vergroot. Baveling (1994) heeft aangetoond dat met een beperkt aantal essentiële elementen de macht van actoren is vast te stellen en de uitkomst van besluit grotendeels is te voorspellen. De structuur van de besluitvorming bepaalt in hoge mate hoe beslissingen zullen uitpakken; het procesverloop is daarbij nauwelijks van belang ('t Hart et al., 1995). De structuur en fasering hebben immers de keuzemogelijkheden in het proces al danig ingeperkt. De keuze werd al grotendeels bepaald toen de structuur van de besluitvorming werd vastgelegd.

't Hart et al., (1995) stelt dat wanneer de nadruk wordt gelegd op alleen het proces of op de structuur van besluitvorming, er sprake is van extremen en dat er in een *gezamenlijke* focus de contextuele en procesmatige analyse er duurzame theorieën over besluitvorming ontstaan. Besluitvorming is in deze gezamenlijke focus een product van een context die zowel analytische als politieke elementen bevat. In deze gecombineerde focus is er sprake van een balans tussen een focus op het proces en de structuur ('t Hart et al., 1995). Er is immers sprake van procesmatige als contextuele invloed. Hierbij kan gesteld worden dat in besluitvorming maatschappelijke ontwikkelingen zowel worden bepaald door cruciale beslissingen door individuele beslissers als door de institutionele context welke de marges van de politiek en het bestuur beperkt. Door demografische, technologische en culturele ontwikkelingen zijn de keuzemogelijkheden in de oplossingsrichting al voor het besluitvormingsproces geïnstitutionaliseerd.

3.3 Perspectieven op besluitvorming

Binnen de onderzoeksrichting die zowel rekening houdt met zowel processen als structuur van besluitvorming, zijn drie verschillende perspectieven op besluitvorming te onderkennen. De wijze waarop een centraal besluit tot stand komt en welke uitgangspunten bepalend zijn voor de besluitvorming verschillen danig tussen deze drie perspectieven. Binnen de drie perspectieven gaat het om een onderscheid tussen de betrokkenheid van actoren en een onderscheid tussen volgtijdig, gelijktijdig en een pluricentrische perspectief op besluitvorming. Ieder perspectief kent een eigen visie op wat nu precies besluitvorming is, hoe een centraal besluit tot stand komt en stelt eigen vragen over identiteit en status van betrokken partijen en over wat hen beweegt ('t Hart et al., 1995).

In dit hoofdstuk wordt een onderscheid gemaakt tussen drie perspectieven op besluitvorming welke achtereenvolgens worden behandeld.

- besluitvorming in fasen;
- besluitvorming in stromen;
- besluitvorming in ronden.

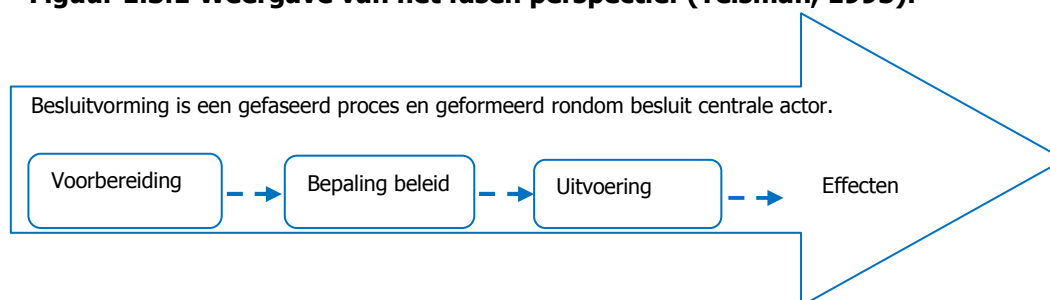
Het fasen perspectief

In het fasen perspectief is besluitvorming gestructureerd en overzichtelijk. Centraal in het perspectief van besluitvorming in fasen staat dat deze gericht is op het tot stand brengen van een centraal besluit, een archimedisch punt. Besluitvorming wordt gekenmerkt door een proces van volgtijdelijkheid (Teisman, 1995). Hoogerwerf (2003) stelt dat er binnen het proces kan er onderscheid gemaakt worden tussen verschillende deelprocessen ofwel fasen. Aan het eind van elke fase vindt er besluitvorming plaats, waarna de volgende fase start. Het centrale besluit wordt genomen door de centrale *actor*.

Besluitvorming is in dit perspectief kent een gefaseerde aanpak en de focus ligt op achtereenvolgende en onderscheidene fasen in het proces. Een onderverdeling kan gemaakt worden tussen de definiëring van een probleem, onderzoeken en het kiezen van het implementeren van de oplossing (Teisman, 2000). Dit leidt vaak tot een opeenvolging van verschillende toestanden in het voorbereiden, bepalen, uitvoeren, evalueren en bijsturen van een beleid (Hoogerwerf & Herweijer, 2003). Besluitvorming concentreert zich op beslissingen genomen door een centrale actor en de wijze waarop deze centrale actor invloed uitoefent op andere actoren (Teisman, 2000). Deze centrale actor is meestal een collectieve actor, die besluit neemt. Dit kan de Tweede Kamer of een gemeenteraad zijn. Wel leveren alle actoren input voor de oplossing en zijn zij betrokken bij de implementatie van de oplossing. (Teisman, 1995).

Onderzoekers die dit model gebruiken, gaan uit van de aanname dat besluitvorming probleemgeoriënteerd is. Er is een centrale actor die bepalend is voor de definiëring van het probleem en het beleid doordat zijn besluit de besluiten van anderen actoren verdringt. De oplossing van het probleem wordt geformuleerd op een enkel moment en plek in de tijd, de beslissing wordt op dat moment genomen. Een goede verzameling van informatie en een analyse van de actoren is hiervoor essentieel om een gedegen besluit te kunnen nemen (Teisman, 2000).

Figuur 1.3.1 Weergave van het fasen perspectief (Teisman, 1995).



Het fasen perspectief is zeer bruikbaar voor onderzoekers die inzicht willen bieden in het interne gefaseerde planningsproces op basis waarvan de actor een besluit heeft genomen en is geschikt voor het verbeteren van besluiten van centrale actoren (Teisman, 1995: 50). Echter loopt besluitvorming niet zo gefaseerd als gesteld wordt.

Het stromen perspectief

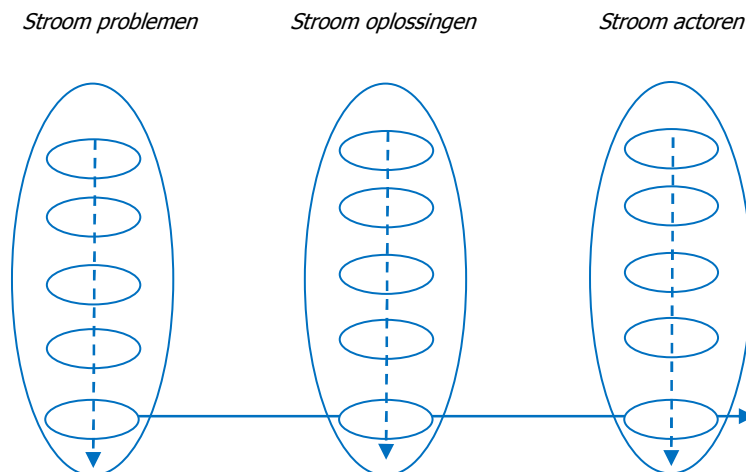
In het stromen perspectief bestaat besluitvorming uit een drietal gelijktijdige stromen. Er worden verschillende stromen onderscheiden: problemen, oplossingen en actoren. Wanneer deze drie stromen toevallig samenkomen, ontstaat er een proces van interactie. Er is dus sprake van gelijktijdigheid, waarbij besluitvorming dus het gevolg van een wisselwerking tussen drie arena's (Teisman, 1995).

De nadruk in dit perspectief ligt op de stromen van problemen en oplossingen. Actoren spelen in dit perspectief een minder belangrijke rol. De actoren bepalen zelf aan welke problemen en oplossingen zij aandacht besteden en stappen in en uit het proces naar gelang het hen uitkomt, Bijvoorbeeld wanneer oplossingen en problemen voor hen de juiste combinatie vormen. Er is dus niet altijd sprake van actoren die in het hele proces betrokken zijn. Het procesverloop is hierdoor grillig en losgekoppeld van de belangen van de actoren (Koppejan, 1993).

Een beslissing komt tot stand doordat een probleem, een oplossing en een actor gelijktijdig worden verbonden, dit gebeurt toevalligerwijs. Er bestaat een arena waarin oplossingen

geproduceerd worden door actoren en een arena met actoren met problemen. Kingdon (1984) noemt het moment van interactie het *policy-window*. Dit is het moment waarbij problemen en oplossingen zijn gekoppeld en beslissingen kunnen worden gerealiseerd. Wanneer na een beslissing andere actoren bijeenkomen, verandert de combinatie van problemen en oplossingen: dit kan tot gevolg hebben dat een nieuwe beslissing niet voortbouwt op de voorgaande beslissing (Teisman, 1995).

Figuur 3.3.2 Weergave van het stromen perspectief (Teisman, 1995)



Het stromen perspectief is geschikt voor onderzoeken waarbij de interesse uitgaat naar actoren die er wel of niet in slagen hun oplossingen te koppelen aan bestaande problematiek.

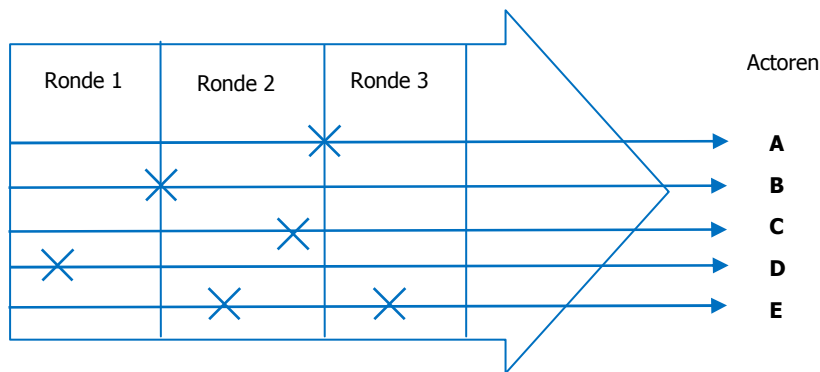
Het ronden perspectief

In het ronden perspectief vindt besluitvorming plaats op verschillende momenten in de tijd en op verschillende locaties. Actoren zoeken zelf de oplossingen voor de problemen onder elkaar en nemen hier zelfstandig of gezamenlijk een beslissing over. Door verscheidende beslissingen en belangen van actoren komt een besluit tot stand. Voordat het besluit wordt bekrachtigd door de aangewezen actoren is besluit eigenlijk al genomen. In dit perspectief ligt de focus dus op de interactie en samenwerking tussen actoren. Er is sprake van pluricentrische besluitvorming (Teisman, 2000).

Actoren staan in dit perspectief centraal. In tegenstelling tot het fasen perspectief zijn alle actoren echter gelijkwaardig aan elkaar en is dus geen sprake van een centrale actor de vorm van het besluitvormingsproces bepaald. In het proces participeren veel actoren in onderlinge samenhang, gezamenlijk zoekend naar de juiste combinatie van oplossing en problematiek.

Figuur 3.3.3 Weergave van het ronden perspectief (Teisman, 1995)

Reeks beslissingen genomen door actoren in interactie met andere actoren.



Het ronden perspectief is vooral geschikt voor onderzoeken waarbij de interesse uitgaat naar de mate waarin partijen elkaar beïnvloeden in besluitvorming en of zij zich hiervan bewust zijn.

Conclusie perspectieven op besluitvorming

Er kan worden geconcludeerd dat besluitvormingsprocessen complex zijn van aard en op verschillende wijzen kunnen worden onderzocht. In het fasen model is er sprake van een hiërarchische structuur, waarbij de centrale actor bepalend is voor de fasering en het besluit. Het ronden perspectief gaat ervan uit dat een cumulatie van beslissingen leidt tot besluitvorming. Dit perspectief wordt toegepast in dit onderzoek, vanwege de wederzijdse afhankelijkheid van actoren. De uitkomst van besluitvormingsprocessen wordt zowel bepaald door individuele beslissers als door de institutionele context. De theorie achter deze institutionele context wordt uiteengezet in paragraaf 3.4. Netwerkbenadering is vergelijkbaar met het ronden perspectief. Met behulp van de netwerkbenadering wordt in paragraaf 3.5 ingegaan op de individuele beslissers, ofwel de vertegenwoordigers van actoren.

Figuur 3.3 Overzicht perspectieven op besluitvorming (Teisman, 1995).

Perspectief	Uitgangspunt	Besluitvorming
Het fasen perspectief	Volgtijdelijk	Een centrale actor is bepalend voor fasering en het besluit
Het stromen perspectief	Gelijktijdig	Samenkomen van actoren met problemen en oplossingen
Het ronden perspectief	Pluricentrisch	Een cumulatie van beslissingen leidt tot besluitvorming

3.4 Institutionele benadering

De institutionele theorie representeert een van de meest belangrijke theoretische stromingen in de moderne sociologie, juist omdat het tracht de modellen gericht op de belangen van actoren te doorbreken (DiMaggio, 1988). In de neo-institutionele benadering in de politicologie staat het idee centraal dat politieke instituties het gedrag en de gedragsmogelijkheden van actoren beïnvloeden (DiMaggio, 1988). Instituties moeten worden opgevat als een geheel van gedragscodes en spel- en stelregels volgens welke politieke besluitvorming plaatsvindt (Pestman, 2001). Centraal in de institutionele theorie staat dat, zolang het gedrag wordt geleid door normen of constitutieve verwachtingen, variatie in de belangen van actoren geen rol zullen spelen in de uitkomst (DiMaggio, 1988). Centraal in de institutionele theorie staat dat mensen een voorkeur hebben voor zekerheid en voorspelbaarheid.

Binnen de institutionele benadering is er sprake van verschillende stromingen. Een van de stromingen is het Rationeel Keuze Institutionalisme. Het rationele keuze institutionalisme (RKI) stelt het individu als centraal uitgangspunt in de analyse. RKI bekijkt de handelingen, bedoelingen en rationele beslissingen van het individu. Deze benadering geeft aan dat het gedrag gebaseerd kan worden op persoonlijke bedoelingen (Steunenberg, 2009)(Beus, 1994).

Het RKI gaat uit van vier pijlers. De eerste is het methodologisch individualisme. Dit houdt in dat een institutie pas goed kan worden verklaard als deze wordt herleid tot *handelingen* van individuen. Personen kunnen zintuigen gebruiken en een institutie sturen, regels kunnen dit niet en geven alleen de grenzen aan. Personen zijn de belangrijkste eenheid van de analyse. De tweede pijler is de intentionele verklaring, deze houdt in dat instellingen worden herleid tot de *bedoelingen* van individuen. De derde pijler is de instrumentele rationaliteit van actoren. Daarbij tracht het individu tracht die handeling te verrichten die leidt tot een zo volledige mogelijke realisering van de gegeven doelstelling. De vierde en laatste pijler is de omvattendheid van de probleemstelling: regels staan centraal in onze maatschappelijke orde en regels zijn het gevolg van bepaalde rationele keuzen van bepaalde individuen. Rationele beslissingen van individuen staan centraal binnen de institutionalisering (Beus, 1994). Instituties beperken het individu in de zin dat niet meer alle denkbare handelingsopties of combinaties daarvan nog tot de mogelijkheden behoren. Gedrag is een gevolg van de individuele voorkeuren die door instituties kunnen worden begrensd (Steunenberg, 2000).

Deze theoretische benadering RKI, vertaald naar het onderzoek, toont aan dat actoren zich op een strategische wijze gedragen waarbij calculatie verondersteld wordt (Beichelt, 2007). Deze benadering ziet het politieke besluitvormingsproces gekarakteriseerd als actoren die streven naar maximalisatie van hun belangen binnen een stabiele institutionele setting (Flyvbjerg, 2004). Een stabiele institutionele setting vormt de verwachtingen die een actor

heeft over de gedragingen van andere actoren, die zijn eigen gedrag beïnvloeden (Beichelt, 2007). Deze combinatie maakt dat actoren zich gedragen op basis van strategische overwegingen. Deze strategische overwegingen leiden tot het concept van het beoordelend optimisme (Flyvbjerg, 2004).

Flyvbjerg (2004) heeft aangetoond dat een institutionele setting centraal staat bij onderzoek naar kostenoverschrijding bij railinfrastructurele projecten. De institutionele setting bestaat uit formele en informele regels welke sociale interactie structureren. Formele regels zijn wetgeving en vaste procedures. Informele regels zijn normen en routines. De institutionele setting maken de gedragingen van het belang van actoren mogelijk en beperken deze ook.

Zowel de neo-institutionele benadering als de in Nederland veel gebruikte netwerkbenadering vragen aandacht voor (wederzijdse) afhankelijkheidsrelaties van actoren in processen van besluitvorming. (Klijn & Koppejan, 1997). Met behulp van de drie elementen actoren, regels en hulpbronnen kan de politieke handelingsruimte van actoren worden omschreven. Er wordt nu dieper ingegaan op deze netwerkbenadering.

3.5 Netwerkbenadering

Besluitvorming in netwerken gaat ervan uit dat actoren afhankelijk van elkaar zijn en verbonden zijn door een netwerk. Er is sprake van een aantal actoren met verschillende belangen die voor realisering van hun doelstellingen van elkaar afhankelijk zijn (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2007). Er is dus sprake van wederzijdse afhankelijkheid.

Deze afhankelijkheid tussen actoren betekent dat actoren niet in staat zijn zelfstandig problemen op te lossen en tot besluitvorming te komen. Zij dienen samen te werken om de eigen doelstellingen te realiseren; een besluitvormingsproces is alleen effectief indien het gezamenlijke besluitvorming is. De actoren kennen echter veel onderlinge verschillen, pluriformiteit zoals in het ronden model van besluitvorming, waardoor samenwerking en gezamenlijke besluitvorming worden bemoeilijkt. Het gevolg van dit alles is dat besluitvormingsprocessen vaak grillig en ongestructureerd verlopen (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2007).

Bij railinfrastructurele projecten is sprake van actoren in een netwerk waarbinnen besluitvormingsprocessen plaatsvinden. De Bruijn & Ten Heuvelhof (2007) stellen dat bij de besluitvorming over projecten de volgende karakteristieken van actoren kenmerkend zijn:

- De opvatting van actoren: welke standpunten nemen zij in?
- De onderliggende belangen van actoren: waarom hebben zij de desbetreffende opvatting?

- De machtsbronnen van actoren: over welke middelen beschikken zij om een besluit te blokkeren of te bevorderen?
- De relatienetwerken van deze actoren: met welke andere actoren onderhouden zij relaties?
- Het repetitieve karakter van de relatie met de actor: hoe vaak en ten aanzien van welke onderwerpen komt de initiatiefnemer de andere actoren weer tegen?

De belangen van actoren staan centraal in de hierboven geschetste karakteristieken. Namelijk: de standpunten zijn gebaseerd op hun belangen, hun bronnen van macht gebruiken ze om hun belangen te bewerkstelligen en de relatienetwerken zijn gevormd aan de hand van hun belangen. Actoren in een besluitvormingsproces zijn niet uit op het zo grondig mogelijk voeren van een nut-en-noodzaak discussie, maar op het maximaliseren van eigen belang. De Bruijn & Ten Heuvelhof (2007) stellen tevens dat actoren zich strategisch gedragen. Hier wordt dieper op ingegaan in de volgende paragraaf.

3.6 Strategisch gedrag

Binnen een netwerk streven actoren naar maximalisatie van eigen belang, ofwel strategisch gedrag. Centraal hierin staat dat actoren rationele beslissingen nemen, naar gelang hun positie en belang in het netwerk. Doordat alle actoren in het netwerk streven naar maximalisatie van eigen belang zijn hun beslissingen bepalend voor besluitvorming.

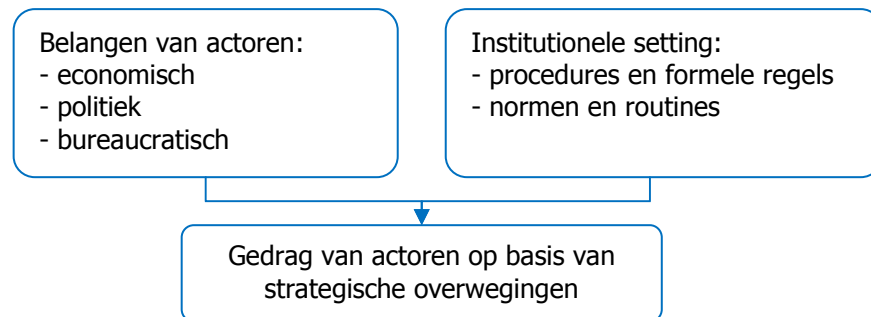
Strategisch gedrag houdt in dat de gedragingen van een actor niet worden bepaald door inhoudelijke overwegingen, maar erop zijn gericht hun machtspositie in het netwerk te verstevigen (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2007). Strategisch gedrag dient dan ook niet altijd het collectieve belang (Ten Heuvelhof, 2003).

In wetenschappelijke publicaties over strategisch gedrag wordt gesteld dat onderzoek naar strategisch gedrag een methodologisch probleem kent. Strategisch gedrag is moeilijk te bepalen binnen een proces van besluitvorming. Dit vanwege twee redenen. Ten eerste omdat bepaalde gedragingen voor de ene betrokkene strategisch lijken, terwijl dit voor een andere betrokkene niet het geval is. Er is sprake van verschillend perspectief. Ten tweede omdat actoren die zich strategisch gedragen niet zullen toegeven dit bewust te doen, kortom 'zij laten zich niet kennen' (Ten Heuvelhof, 2003).

Flyvbjerg (2004) heeft dit strategisch gedrag van actoren onderzocht en empirisch aangetoond. In opdracht van het Britse Ministerie van Transport onderzocht Flyvbjerg de oorzaak van kostenoverschrijding bij lightrailprojecten. In de conclusie stelt hij dat strategisch gedrag de oorzaak is van beoordelend optimisme, ofwel de natuurlijke neiging om te optimistisch te zijn over de toekomst, wat leidt tot kostenoverschrijding. Hiervoor heeft

Flyvbjerg (2004) een model ontwikkeld waarbij het strategisch gedrag van actoren centraal staat. De kern hiervan is dat strategisch gedrag van actoren wordt bepaald door het streven naar belangen en de verwachtingen die een actor heeft over gedragingen van andere actoren binnen een stabiele institutionele context (Beichelt, 2007: 5; Flyvbjerg, 2004). Dit is weergegeven in figuur 3.5.

Figuur 3.5 Onderzoeksmodel van Flyvbjerg (2004)



De verschillende betrokken publieke actoren worden onderzocht naar het belang dat deze hebben bij de realisatie van light railprojecten. Flyvbjerg (2004) heeft in een onderzoek naar beoordelend optimisme een onderverdeling gemaakt in de belangen van actoren. Dit zijn de volgende:

- Economische belangen: gericht op winstmaximalisatie;
- Bureaucratische belangen: gericht op het maximaliseren van het budget en prestige;
- Politieke belangen: gericht op het maximaliseren van invloed om politieke voorkeuren te realiseren.

Flyvbjerg (2004) concludeert dat de oorzaak van kostenoverschrijdingen is dat bij iedere actor niet een kosteneffectieve realisatie van het railinfrastructurale project centraal staat, maar het streven naar maximalisatie van het eigen belang. Wanneer er dus sprake is van geen of weinig actoren met primair belang inzake een kosteneffectieve realisatie, is het mogelijk dat kostenoverschrijding zal optreden. Er wordt dus gesteld dat in een netwerk actoren met verschillende belangen van elkaar afhankelijk zijn. In een netwerkbenadering met processen met meerdere actoren zijn belangen vaak conflicterend (Flyvbjerg, 2007). Deze conflicterende belangen kunnen leiden tot problematiek. Het is dan interessant om te onderzoeken of een onevenwichtigheid en tegenstrijdigheid in de belangen van actoren tot problemen leidt.

In het netwerk perspectief is sprake van een arena waarbij actoren naar gelang hun eigen belang beslissingen nemen. Een beslissing kan wel of niet in samenwerking tot stand komen, het eigen belang staat echter altijd centraal. Een actor handelt uit eigen perspectief en neemt uit het zelfde perspectief een beslissing.

3.7 Conclusie

In de conclusie wordt antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvraag.

Onderzoeksvraag C: Wat is belangrijkste theoretisch verband dat wordt er onderkend tussen strategisch gedrag van actoren en de problematiek van kostenoverschrijding en verstrikking?

Besluitvormingsprocessen zijn complex van aard en kunnen op verschillende wijze worden onderzocht. Het ronden perspectief van Teisman (2000) gaat ervan uit dat een cumulatie van beslissingen leidt tot besluitvorming. Hierbij wordt gebruik gemaakt van een combinatie van een institutionele benadering als een netwerkbenadering. Actoren verhouden zich tot elkaar in een netwerk en zijn wederzijds afhankelijk. Binnen dit netwerk gedragen zij zich strategisch en naar hun eigen belang; zij doen dit aan de hand van een stabiele institutionele setting, zowel formeel als informeel. Er kan dus geconcludeerd worden dat actoren opzettelijk streven naar eigen belang en daarmee keuzes maken in de besluitvorming over maatschappelijke onderwerpen.

In dit onderzoek wordt een keuze gemaakt voor het gebruik van het theoretisch perspectief van het netwerk, waarbij besluitvorming tot stand komt als gevolg van strategisch gedrag van actoren, die streven naar eigen belang binnen een stabiele institutionele setting. In onderzoeken van Priemus (2009) en Flyvbjerg (2002) is empirisch aangetoond dat problematiek bij railinfrastructurele projecten het gevolg is van strategisch gedrag van actoren, doordat zij allen handelen naar een eigen belang. Kostenoverschrijding en verstrikking zijn dus idealiter te onderzoeken door de belangen van de verschillende partijen in kaart te brengen en te concluderen op welke wijze dit leidt tot deze problematiek. Dit is weergegeven in figuur 3.7.

Figuur 3.7 Verband tussen theorie en problematiek



Deze benadering ziet dus het politieke besluitvormingsproces gekarakteriseerd als actoren die streven naar maximalisatie van hun belangen binnen een stabiele institutionele setting. In het volgend hoofdstuk wordt dit verband geoperationaliseerd tot een toepasbaar conceptueel model.

4 Operationalisatie

4.1 Inleiding

Nu het wetenschappelijk perspectief voor het onderzoek naar het verband tussen railinfrastructurele projecten en de problematiek van kostenoverschrijding en verstrikking is bepaald kan de empirische studie van het verband worden onderzocht. Hiervoor is het noodzakelijk de probleemstelling van het onderzoek aan de hand van de theoretische benadering te operationaliseren in een conceptueel model. Eerst wordt de benadering van het onderzoek uiteengezet, vervolgens wordt het conceptueel model geoperationaliseerd, waarna de methodiek die bij de empirie wordt gebruikt is beschreven. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een de opzet van de case studies.

4.2 Benadering en conceptueel model

In het derde hoofdstuk is beschreven dat dit onderzoek verder gaat met een benadering waarin het strategisch gedrag van actoren binnen de netwerkbenadering in het besluitvormingsproces van railinfrastructurele projecten centraal staat. Deze actoren gedragen zich strategisch wat leidt tot kostenoverschrijding en verstrikking. Er is dus sprake van een causaal verband tussen strategisch gedrag van actoren en de problematiek. Dit verband is aanwezig wanneer er sprake is van: 1) een onevenwichtige verdeling van belangen; of 2) er geen of weinig actoren zijn met een primair belang bij een kosteneffectieve realisatie van het project. Om dit causaal verband te onderzoeken moet de benadering worden geoperationaliseerd, ofwel meetbaar worden gemaakt in een conceptueel model. Het theoretisch conceptueel model weergegeven in het eerste hoofdstuk Inleiding wordt omgezet tot een model geschikt voor toepassing van het onderzoek. Hiervoor dient eerst het begrip *strategisch gedrag* te worden geoperationaliseerd.

Strategisch gedrag is het streven van actoren naar maximalisatie van het eigen belang in een institutionele setting. De institutionele setting is in de benadering gedefinieerd als de context van het besluitvormingsproces waarbinnen de actoren zich gedragen. Het eigen belang van actoren kan onderverdeeld worden op basis van drie typen belangen waarnaar de actoren streven (Flyvbjerg, 2004).

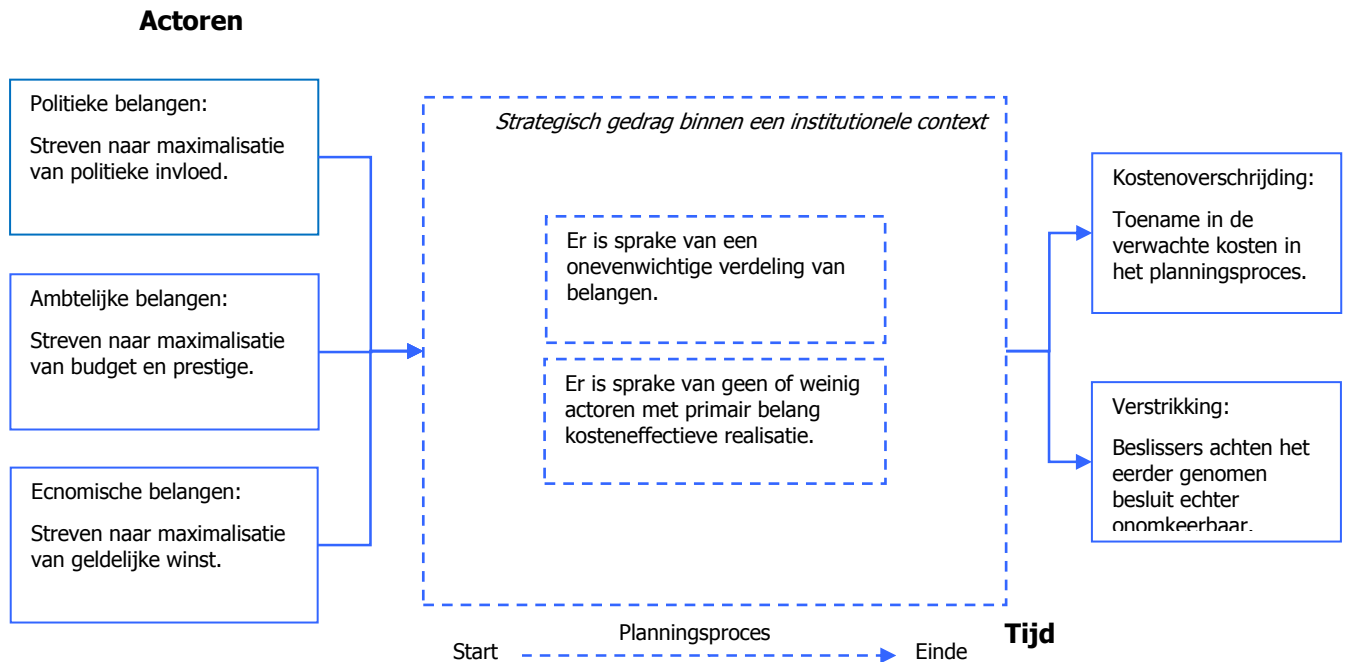
- Politieke belangen: Een actor die gedreven wordt door politieke belangen is een actor die streeft naar het maximaliseren van politieke voorkeuren, ofwel politieke invloed. Enkele voorbeelden hiervan zijn leden van het parlement en de gemeenteraad, ministers en wethouders;
- Ambtelijke belangen: Een actor die gedreven wordt door ambtelijke belangen is een actor die streeft naar het maximaliseren van budget en prestige binnen een organisatie die gericht is op andere doelstellingen dan winstgevendheid. Vaak zijn

dit publieke organisaties. Voorbeelden zijn een projectbureau of een afdeling mobiliteit van een gemeente;

- Economische belangen: Een actor die gedreven wordt door economische belangen is een actor die streeft naar het maximaliseren van geldelijke winst. Enkele voorbeelden hiervan zijn private partijen zoals ondernemingen of semi-overheidsinstellingen als een onderwijsinstelling.

Het begrip strategisch gedrag van actoren is nu meetbaar gemaakt. Dit leidt tot het volgende conceptueel model weergegeven in figuur 4.2.

Figuur 4.2 Conceptueel model



Het conceptueel model stelt dat strategisch gedrag van actoren leidt tot kostenoverschrijding en verstrikking wanneer er sprake is van: 1) een onevenwichtige verdeling van belangen; of 2) er geen of weinig actoren zijn met een primair belang bij een kosteneffectieve realisatie van het project. Flyvbjerg (2004) dat de afwezigheid van een primair belang bij een kosteneffectieve realisatie kan leiden tot kostenoverschrijding. Besluitvorming wordt beïnvloed door de wijze waarop belangen zijn verdeeld. Nu het conceptueel model is vastgesteld wordt deze onderzocht met behulp van zes opgestelde empirische onderzoeksvragen.

Onderzoeksvragen empirie

1. Welke centrale actoren en met welke belangen zijn betrokken in het planningsproces?
2. Wat is de institutionele context?
3. Is er sprake van strategisch gedrag van actoren?
4. Is er sprake van kostenoverschrijding als gevolg van strategisch gedrag?
5. Komt het verschijnsel verstricking voor? En zo ja, op welke manier?

De eerste onderzoeksvraag geeft inzicht in de verscheidende centrale actoren van het project, de wijze waarop ze zijn betrokken en naar welke belangen zij streven. Vervolgens wordt middels onderzoek naar de formele en informele institutionele context het kader weergegeven waarbinnen en op welke wijze de actoren zich kunnen gedragen. Door beantwoording van de derde onderzoeksvraag blijkt of er sprake is van strategisch gedrag van actoren in het project, aangaande hun belangen en de institutionele context. Tot slot wordt er inzicht gegeven in de aanwezigheid van de problematiek van kostenoverschrijding en verstricking en of dit wordt veroorzaakt door strategisch gedrag van actoren.

4.3 Vergelijkende case studie

Het conceptueel model wordt onderzocht door middel van een *case studie*. Een case studie is een diepteonderzoek naar een gebeurtenis, in dit geval een railinfrastructuurproject. Door het gebruik van case studies kan de focus gelegd worden op een specifiek deel van de complexiteit van het onderwerp (Bryman, 2008). Railinfrastructuurele projecten komen tot stand door besluitvormingsprocessen. De uitkomst van deze processen worden bepaald door de institutionele context, de inhoud van het strijdpunt en de strategieën van de actoren. Een case studie methode is ideaal voor onderzoek naar besluitvormingsprocessen, doordat deze methode speciaal gericht is op het onderzoeken van complexe verschijnselen in hun natuurlijke omgeving ('t Hart et al, 1995). Er is al eerder geconstateerd dat railinfrastructuurele projecten gekenmerkt worden door complexiteit en dat de problematiek voorkomt binnen een bepaalde institutionele context. In dit geval de natuurlijke omgeving.

Er zijn twee soorten case studies: een enkelvoudige, en meervoudige ofwel een vergelijkende case studie. Er is gekozen voor het toepassen van de vergelijkende case studie om de generaliseerbaarheid van het onderwerp van onderzoek te vergroten en toevalligheden te verminderen. Daarnaast kunnen sociale verschijnselen zoals strategisch gedrag van actoren beter worden begrepen wanneer ze worden vergeleken in relatie tot twee vergelijkbare

situaties (Bryman, 2008: 48), in dit geval twee railinfrastructurele projecten. Bij een vergelijkende case studie worden beide cases op basis van dezelfde onderzoeksmethodiek onderzocht.

4.4 Selectie case studies

Het conceptueel model wordt dus onderzocht bij twee vergelijkende case studies. Het uitgangspunt hierbij is dat beide case studies railinfrastructurele projecten dienen te zijn. De keuze voor de beide case studies is gemaakt op basis van verschillende aspecten. Ten eerste is het noodzakelijk dat bij een van beide case studies sprake is van de problematiek kostenoverschrijding en verstrikking om de toepasbaarheid van het conceptueel model te verzekeren. Vervolgens is het noodzakelijk dat het railinfrastructurele projecten zich in een andere planningsfase bevinden en op diverse locaties om zo de volledige bandbreedte van projecten in de Nederlandse railinfrastructuur te kunnen onderzoeken en de generaliseerbaarheid van de resultaten van het onderzoek voor Nederlandse railinfrastructurele projecten te vergroten.

Er is gekozen voor een project in de afgeronde fase en een project welke zich nog in de fase van de besluitvorming bevindt. Bij het project in de afgeronde fase is door literatuuronderzoek vastgesteld dat de problematiek zich voordoet. Over het voorkomen van de problematiek in het tweede project is geen zekerheid en wordt onderzocht. Echter kan er wanneer er sprake is van vergelijkbare variabelen van het conceptueel model deze problematiek zich wel voordoen. Wanneer dit niet het geval is, is het interessant te onderzoeken wat hiervan wel of niet de oorzaak is.

Bovenstaande argumentatie heeft geleid tot een keuze voor de case studies: de Betuweroute en de Uithoflijn. De *Betuweroute* is een in 2007 opgeleverd railinfrastructureel project en het Nederlands grootste railinfrastructurele project van de jaren '90 van de vorige eeuw en daarmee representatief voor onderzoek naar dergelijke projecten (Pestman, 2001). De planvorming startte eind jaren '80 van de vorige eeuw en het proces kende gedurende twintig jaar tal van problemen, waaronder kostenoverschrijding en verstrikking (TCI, 2004b). De *Uithoflijn* is een project in besluitvorming in de stad Utrecht en betreft een tramverbinding tussen station Utrecht Centraal en de universiteitscampus De Uithof. Al sinds de jaren '70 van de vorige eeuw wordt er gesteggeld over een openbaar vervoer verbinding tussen deze twee locaties. Echter is er op dit moment nog geen definitieve beslissing genomen over doorgang van het project (gemeente Utrecht, 2011).

De case studies zijn met name vergelijkbaar vanwege het feit dat er in beide gevallen sprake is van grote railinfrastructurele projecten met een investeringsbedrag boven de 90 miljoen euro in een complexe omgeving van actoren met uiteenlopende belangen. Er zijn ook

kenmerkende verschillen tussen deze projecten. Dit zijn respectievelijk de omvang van het project qua hoogte van het investeringsbedrag (4,7 miljard euro versus 321 miljoen euro), de omvang van de ruimtelijke inpassing (158 kilometer door overwegend landelijk gebied versus 12 kilometer door overwegend stedelijk gebied) en de planningsfase (een afgerond project en een project in de realisatiefase). De beide case studies zijn vergelijkbaar in het feit dat ze beiden eenzelfde problematiek kennen en te maken hebben met strategisch gedrag van actoren. Deze vergelijkbaarheid biedt perspectief voor het blootleggen van de begrippen in het conceptueel model. In figuur 4.4 is een overzicht gegeven van de beide cases op basis van overeenkomsten en verschillen.

Figuur 4.4 Vergelijking case studies

Case Betuweroute	Case Uithoflijn
<i>Een groot railinfrastructureel project met een investeringsbedrag boven de 90 miljoen euro in een complexe omgeving van actoren met uiteenlopende belangen.</i>	
Railinfrastructureel project opgeleverd in 2007. Het ging om een nieuw aan te leggen spoorverbinding tussen de Maasvlakte in Rotterdam en het achterland in Nederland en Duitsland via de Betuwe en Zevenaar. De planvorming startte in 1991 van de vorige eeuw en het proces kende gedurende de besluitvorming tal van problemen, waaronder kostenoverschrijding en verstrikking.	Railinfrastructureel project in besluitvorming. Het betreft een tramverbinding tussen station Utrecht Centraal en de universiteitscampus De Uithof. Al sinds de jaren '70 van de vorige eeuw wordt er gesteggeld over een openbaar vervoer verbinding tussen deze twee locaties. Echter is er op dit moment nog geen definitieve beslissing genomen over doorgang van het project.
Een investeringsbedrag van 4,7 miljard euro.	Een investeringsbedrag van 321 miljoen euro.
Een ruimtelijke inpassingopgave over een afstand van 158 kilometer door overwegend landelijk gebied.	Een ruimtelijke inpassingopgave over een afstand van 12 kilometer door overwegend stedelijk gebied.
Een afgerond project in de beheerfase.	Een project in de planuitwerkingsfase en realisatiefase. De definitieve beslissing over realisatie dient nog wel genomen te worden.

4.5 Onderzoeksmethoden

De case studies worden onderzocht door het toepassen van verschillende methoden: semi-gestructureerde interviews, likert-scale onderzoek, literatuuronderzoek en het bestuderen van officiële documenten van publieke en private partijen. In figuur 4.5 is een overzicht gegeven

van de gebruikte onderzoeksmethodiek per case. De argumentatie volgt in de onderstaande tekst.

Nederlandse onderzoekers die wetenschappelijk onderzoek hebben gedaan naar grote infrastructurele projecten gebruikten vaak een vergelijkbare methodiek. Zo heeft Pestman (2001) onderzoek gedaan naar de mobilisatie, besluitvorming en institutionalisering bij de Betuweroute. In het onderzoek is zowel de methodiek van literatuuronderzoek en semi-gestructureerde interviews toegepast. Een ander voorbeeld is het onderzoek naar het management en organisatie van grote infrastructurele projecten door Hertogh en Westerveld (2010) waarin tevens gebruik wordt gemaakt van de methodiek bestaande uit een combinatie van literatuuronderzoek en semi-gestructureerde interviews. Het gegeven dat onderzoek naar dergelijke projecten op deze wijze onderzocht worden vormt tevens een basis voor dit onderzoek. De belangrijkste reden voor de gebruikte onderzoeksmethodiek in dit onderzoek is echter de bestudeerbaarheid van het handelen van actoren naar hun eigen belang, ofwel strategisch gedrag. Gedrag van personen is het beste te onderzoeken door flexibel proces waardoor de focus ligt op het begrijpen van gebeurtenissen, patronen en de verschillende vormen van gedrag. Dit is het beste te onderzoeken door het toepassen van met semi-gestructureerde interviews (Bryman, 2008). Bij dit type interviews worden aan alle geïnterviewden vragen gesteld over dezelfde onderwerpen. Daarnaast worden de semi-gestructureerde interviews gebruikt voor de context van het project weer te geven. De semi-gestructureerde vragenlijst voor de case studies is weergegeven in de bijlage.

Naast de semi-gestructureerde interviews kunnen houdingen en gedragingen van actoren ofwel van personen onderzocht worden met een likert-scale onderzoek. Met name voor de empirische onderbouwing van de semi-gestructureerde interviews. Likert (1932) heeft deze methodiek ontwikkeld ten behoeve van het bepalen van houdingen van personen. Het doel is om de intentie van gevoelens over het onderwerp te meten. Deze methodiek wordt toegepast door middel van het voorleggen van een vragenlijst aan alle geïnterviewden. Deze vragenlijst bestaat uit de volgende onderwerpen.

- De aanwezigheid van een evenwichtige verdeling van belangen tussen actoren in het proces. De belangen zijn onderverdeeld in politieke, ambtelijke en economische.
- De mate van zowel dat er sprake was van een gedegen afwegingskader als er de mate waarin er rekening is gehouden met de complexe inpassingopgave.
- De mate waarin er sprake was van kostenoverschrijding en wat hier de oorzaak van was.
- De mate waarin er sprake was van verstriking en wat hier de oorzaak van was.

Over railinfrastructurele projecten hebben wetenschappers onderzoeken geschreven. Voorbeelden hiervan zijn proefschriften Pestman (2001) en van Hertogh en Westerveld (2007). Zo heeft ook de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten(TCI) in opdracht van de Tweede Kamer grootschalig en diepgaand onderzoek gedaan naar enkele grote infrastructurele projecten zoals de Betuweroute, de HSL-zuid en de niet gerealiseerde Zuiderzeelijn (TCI, 2004). Dergelijke wetenschappelijke onderzoeken kunnen als betrouwbaar worden beschouwd. Dit type literatuuronderzoek is echter alleen beschikbaar voor de case studie Betuweroute en nog niet voor de case Uithoflijn. Aangezien er sprake van een vergelijkende case studie waarbij de cases met dezelfde onderzoeksmethodiek worden onderzocht, wordt met dit type literatuuronderzoek zorgvuldig omgegaan.

Bij infrastructurele projecten zijn publieke en private partijen betrokken die een grote hoeveelheid van officiële documenten produceren. Voorbeeld hiervan zijn beleidsrapporten en beslis- en uitvoeringsdocumenten. Deze documenten geven een overzicht van statistische data over railinfrastructurele projecten. Aangezien er bij de besluitvorming over railinfrastructurele projecten sprake is van actoren met belangen die strategisch gedrag vertonen, kunnen niet alle documenten als volledig geloofwaardig worden beschouwd. Hierdoor worden de documenten juist interessant zijn voor onderzoek. Echter moeten deze documenten daarom wel met voorzichtigheid worden behandeld (Bryman, 2008). Het bestuderen van officiële documenten wordt voornamelijk toegepast voor het weergeven van de context van het project.

Figuur 4.5 Overzicht onderzoeksmethodiek per case

Case Betuweroute	Case Uithoflijn
Wetenschappelijke literatuur met casussen over de Betuweroute.	Officiële documentatie, zoals studies, besluitvormingsstukken en commissiebrieven geproduceerd door zowel betrokken publieke als private actoren.
Vragenlijst op basis van een likert-scale methodiek gehouden bij geïnterviewden.	Vragenlijst op basis van een likert-scale methodiek gehouden bij geïnterviewden.
Semi-gestructuurde interviews met onderzoekers die een proefschrift, rapport of artikel hebben geschreven over de Betuweroute. De lijst met geïnterviewden staat in de bijlage.	Semi-gestructuurde interviews met vertegenwoordigers van de centrale actoren in het project. De lijst met geïnterviewden staat in de bijlage.

4.6 Conclusie

In dit hoofdstuk is een koppeling gemaakt tussen het theoretisch kader en het empirisch onderzoek. In de theoretische benadering staat strategisch gedrag van actoren centraal. Deze benadering is geoperationaliseerd en weergegeven in een conceptueel model. Hierin staat strategisch gedrag centraal. Dit is het streven van actoren naar maximalisatie van het eigen belang in een institutionele context. De institutionele context is in de benadering gedefinieerd als de context van het besluitvormingsproces wat bepaald waarbinnen en hoe actoren zich gedragen. Het eigen belang van actoren kan onderverdeeld worden op basis van drie typen belangen waarnaar de actoren streven. Dit is het streven naar politieke, ambtelijke of economische belangen (Flyvbjerg, 2004).

Voor onderzoek naar het strategisch gedrag van actoren als oorzaak van kostenoverschrijding en verstrikking wordt een vergelijkend case studie onderzoek uitgevoerd. Er is gekozen voor het toepassen van de vergelijkende case studie om de generaliseerbaarheid van het onderwerp van onderzoek te vergroten en toevalligheden te verminderen. Er is gekozen voor de cases Betuweroute en Uithoflijn op basis van de planningsfase, schaal en locatie van het project. Centraal hierbij staat dat diversiteit binnen de keuze voor het railinfrastructureel project de generaliseerbaarheid van de resultaten van het onderzoek vergroot voor het Nederlandse spectrum van railinfrastructurele projecten. De projecten verschillen in de omvang van de investeringsbedrag, inpassingopgave en planningsfase.

De case studies worden onderzocht door het toepassen van verschillende methoden, zoals: semi-gestructureerde interviews, likert-scale onderzoek, literatuuronderzoek en het bestuderen van officiële documenten van publieke en private partijen. De belangrijkste reden voor de gebruikte onderzoeksmethodiek in dit onderzoek is echter de bestudeerbaarheid van het handelen van actoren naar hun eigen belang, ofwel strategisch gedrag. Gedrag van personen is het beste te onderzoeken door flexibel proces waardoor de focus ligt op het begrijpen van gebeurtenissen, patronen en de verschillende vormen van gedrag. Dit kan door het toepassen van semi-gestructureerde interviews en een vragenlijst op basis van een likert-scale onderzoek. De methode wordt per case studie op dezelfde wijze toegepast in de volgende twee hoofdstukken.

5 De Betuweroute empirisch onderzocht

5.1 Inleiding

De eerste case studie die is onderzocht betreft de totstandkoming van de Betuweroute. Voor de analyse is gebruik gemaakt van het conceptueel model en de daarbij horende empirische onderzoeksvragen gepresenteerd in hoofdstuk 4 Operationalisatie.

Deze case studie wordt geanalyseerd op basis van data verkregen door verschillende methoden en technieken. Er is gebruikt gemaakt van verscheidende soort bronnen.

1. Literatuur met casussen over de Betuweroute;
2. Uitkomsten van een vragenlijst op basis van een likert-scale methodiek gehouden bij geïnterviewden;
3. Semi-gestructureerde interviews met onderzoekers die een proefschrift, rapport of artikel hebben geschreven over de Betuweroute.

Zowel het vragenlijst onderzoek als de lijst met geïnterviewden staan in de bijlage.

5.2 Het project

De Betuweroute is een railinfrastructureel project in Nederland met een lengte van 160 kilometer uitsluitend bestemd voor het vervoeren van goederen tussen de Maasvlakte in Rotterdam en het achterland in Nederland en Duitsland via de Betuwe en Zevenaar (Keyrail, 2011). Het ging om een nieuw aan te leggen spoorverbinding deels door het havengebied van Rotterdam, maar ook door landelijk gebied met dorpen en natuurgebieden. Er zijn tal van viaducten en tunnels gerealiseerd om de verbinding mogelijk te maken (Keyrail, 2011).

Het planningsproces van het project duurde van 1991 tot 1995. In 1996 startte de realisatiefase en in 2007 was het project voltooid. Het budget was in 1993 vastgesteld op 2,832 miljard euro, uiteindelijk werd er 4,7 miljard euro besteed aan de Betuweroute (Hertogh & Westerveld, 2010). Dit bedrag werd gefinancierd uit het Rijksbudget en een kleine bijdrage van de provincie Gelderland, van de Europese Unie en van ProRail. Het project kampte met verschillende problemen in de voorfase wat uiteindelijk resulteerde in een grote overschrijding van de kosten en vertraging in de oplevering.

Doelstellingen van de Betuweroute

- *Milieu: zorg dragen voor een duurzame oplossing voor het goederenvervoer per spoor, en tegelijkertijd het verlagen van de druk op de wegcapaciteit;*
- *Economisch: het verbeteren van de concurrentiekracht van de Rotterdamse haven, en het bieden van financieel aantrekkelijke mogelijkheden voor goederenvervoer per spoor (Hertogh & Westerveld, 2010).*

5.3 Planningsproces

Alvorens de resultaten van het onderzoek weer te geven wordt het planningsproces van de Betuweroute in de tijd uiteengezet. De bron van deze samenvatting is het rapport opgesteld door de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (TCI, 2004a). De opdracht van de commissie was om vanuit het perspectief van het Parlement te komen tot een hanteerbaar kader voor de Tweede Kamer om haar rol bij de besluitvorming en de controle op de uitvoering van grote infrastructurele projecten te verbeteren.

Het rapport start met het feit dat er eind jaren '80 van de vorige eeuw ontwikkelingen zijn die ertoe leiden dat de Betuweroute op de politieke agenda komt te staan. Allereerst de ontwikkeling van Trans Europese Netwerken, zoals het goederenvervoer per spoor richting Duitsland. Ten tweede de versterking van het mainport-beleid middels verbetering van de achterland verbindingen. Verder was er sprake van meer financiële slagkracht bij de overheid en tot slot werd in deze periode het concept duurzame economische groei geïntroduceerd.

Daarnaast vinden actoren in de Rotterdamse haven dat de concurrentiepositie van de mainport per spoor onder niveau is en moet worden verbeterd. In het rapport spreekt men van de 'Rotterdamse Lobby'. In dezelfde periode besluit toenmalig minister Smit-Kroes van Verkeer en Waterstaat dat er een visie moet worden ontwikkeld op het goederenvervoer per spoor. Hiervoor stelt zij de commissie Van der Plas in, bestaande uit vertegenwoordigers uit de industrie- en transportsector, waaronder leden van de genoemde *Rotterdamse Lobby*. Deze commissie adviseert een goederenverbinding te realiseren tussen Rotterdam en Zevenaar, ofwel de Betuweroute. Dit advies leidt samen met het aandringen van de Rotterdamse Lobby tot een opname van de Betuweroute in het planningsdocument Tweede Structuurschema verkeer en vervoer (SSV2) van het ministerie, zonder dat er een nut-en-noodzaak discussie heeft plaatsgevonden. Zowel het ministerie van Verkeer en Waterstaat als de NS beschouwen deze opname in het planningsdocument als een politiek signaal om concreet plannen te maken voor de Betuweroute.

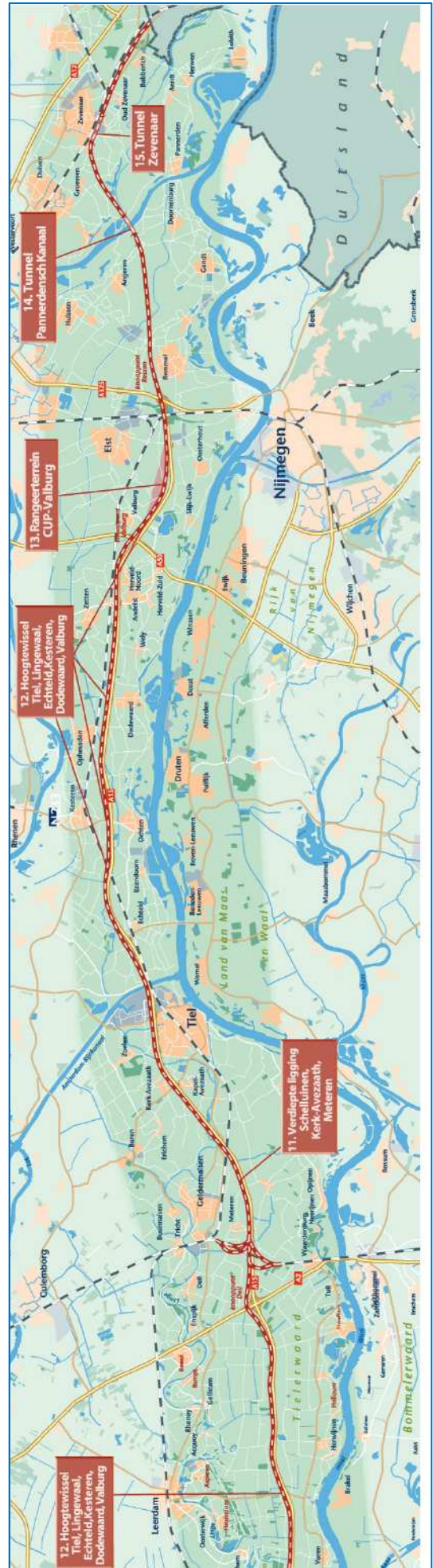
Vervolgens wordt in het rapport beschreven dat de NS in de jaren '90 van de vorige eeuw verantwoordelijk is voor de ontwikkeling van railinfrastructuur in Nederland. In 1990 brengt de NS de Startnotitie Betuweroute uit. Deze startnotitie is een uitwerking van de route op het niveau van het globaal ontwerp. De NS presenteert plannen voor een sober uitgevoerde Betuweroute. De voortvarendheid van de NS overvalt de betrokken decentrale overheden en leidt tot grote tegenwerking. Bewoners van de gebieden realiseren zich dat er een goederenspoorlijn door hun 'achtertuin' zal komen. In reactie richten de decentrale overheden in de regio's het Gebundeld Bestuurlijk Overleg op, terwijl burgers zich verenigen in de Vereniging Landelijk Overleg Betuweroute. De informatieavonden van de NS leiden tot veel negatieve reacties.

Als de projectnota is afgerond door de NS neemt in 1992 het Ministerie van Verkeer en Waterstaat de regie over. De ambtelijke organisatie van het ministerie stelt dat er onvoldoende zicht bestaat op alternatieven en economische effecten van de Betuweroute, terwijl de kosten van de voorkeursvariant aanzienlijk hoger liggen dan in het SSV2 was geraamd. Minister Maij-Weggen trotseert deze kritiek en start een planologische kern beslissingsprocedure (PKB). Er is dan in deze drie jaar nog geen integrale studie gedaan naar alternatieven, effecten en een berekening van de economische kosten en baten.

In 1992 sluit minister Maij-Weggen de Overeenkomst van Warnemunde met de Duitse collega-minister over het aansluiten van de Betuweroute op het Duitse spoor. Deze toekomstige capaciteitsuitbreiding op het Duitse spoor is overigens nog steeds (december 2011) niet gerealiseerd. In dezelfde periode laat het kabinet zogenaamde reparatiestudies uitvoeren naar de onderbouwing van het kabinetsbesluit PKB 1 (vaststelling ontwerpplan). Er wordt alleen onderzoek gedaan naar de macro-economische effecten van het spoorvervoer, door het CPB en gerenommeerde adviesbureaus.

Het kabinetsbesluit (PKB 2) wordt in 1993 aangeboden aan de Tweede Kamer; hierin nemen de resultaten van de reparatiestudies een prominente plaats in. De Tweede Kamer heeft slechts een half jaar de tijd om tot een oordeel te komen over de aanleg van de Betuweroute. Dit is vrij kort omdat er dan wel "een kant-en-klaar standpunt van het kabinet op tafel ligt, maar de onderliggende stukken zowat letterlijk tot aan het plafond reiken" (TCI, 2004a). De vaste Tweede Kamercommissie voor Verkeer en Waterstaat besluit door een extern bureau een toets uit te laten uitvoeren op het kabinetsbesluit.

Figuur 5.3.1 Kaartweergave van de Betuweroute (Keyrail, 2011)

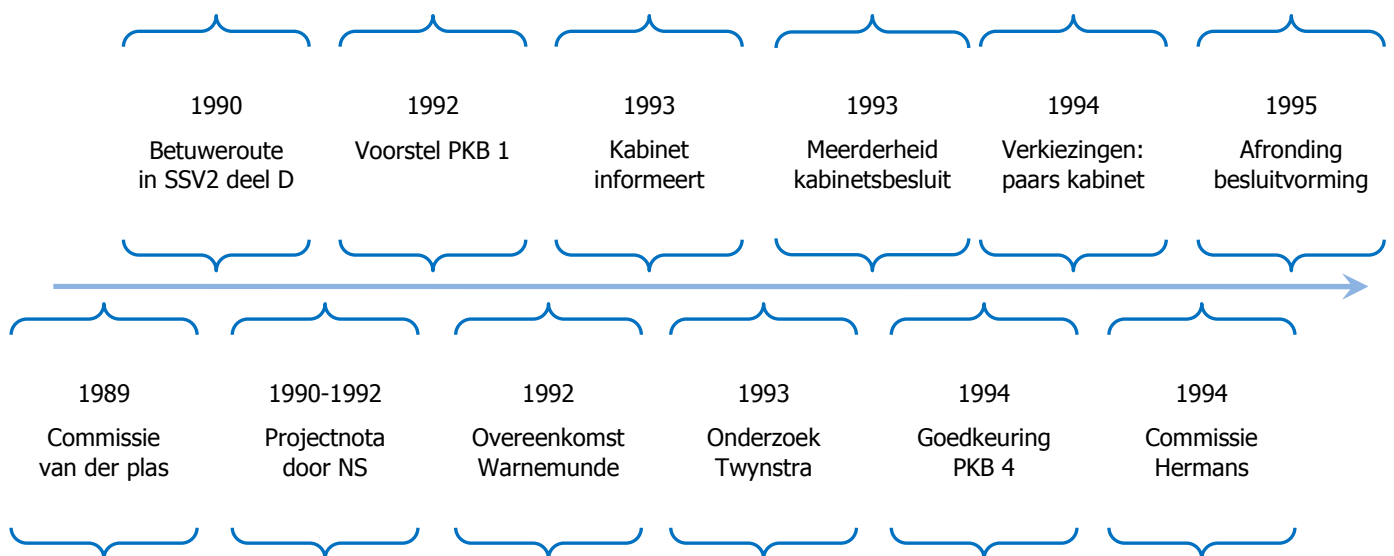


Adviesbureau Twynstra Gudde verricht dit onafhankelijk onderzoek en stelt dat de positieve interpretatie geprevalereerd heeft boven de pessimistische en acht het verstandig behoudender te zijn ten opzichte van de berekeningen. Deze toets leidt tot opnieuw vragen over nut-en-noodzaak in de Tweede Kamer, maar er is geen meerderheid voor een debat over dit onderwerp met het gevolg dat PKB 3 in 1993 wordt goedgekeurd door de Tweede Kamer.

In 1994 wordt PKB 4 goedgekeurd door de Eerste Kamer en is de parlementaire besluitvorming afgerond. In datzelfde jaar veranderen de politieke verhoudingen vanwege de verkiezingen en wordt het eerste Paarse kabinet geformeerd van PvdA, D66 en VVD. Deze coalitiepartijen besluiten de aanleg van de Betuweroute te *heroverwegen*. Voor dit oordeel wordt een onafhankelijke commissie ingesteld, de Commissie Hermans. Deze commissie concludeert in drie maanden tijd dat onder een aantal voorwaarden, zoals flankerend beleid voor het goederenvervoer, het ontwerp van de Betuweroute verantwoord en evenwichtig is en dat deze ongefaseerd kan worden aangelegd.

In 1995 wordt de politieke besluitvorming na de heroverweging daadwerkelijk afgerond en is besloten tot aanleg van de Betuweroute. Het Tracébesluit wordt in 1996 bekrachtigd door de minister De Boer van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM). Dit besluit is overigens niet het einde van de politieke en maatschappelijke discussie. Het rapport TCI gaat hierna verder over de uitvoering (die hier niet wordt besproken. Deze case studie richt zich alleen op het planningsproces).

Figuur 5.3 Het planningsproces in de tijd uiteengezet



5.4 Resultaten

De resultaten van het case studie onderzoek staan in deze paragraaf beschreven aan de hand van de empirische onderzoeksvragen.

5.4.1 Centrale actoren en hun belangen

In het planningsproces van de Betuweroute hebben verscheidende actoren een centrale rol gespeeld. In deze subparagraaf worden de actoren en hun belangen beschreven. De actoren zijn geordend naar gelang ze gedreven werden door een politiek, ambtelijk of economisch belang. Deze subparagraaf wordt afgesloten met een oordeel/resultaat over de verdeling van de belangen en de rol van de verschillende actoren tijdens het planningsproces.

De centrale actoren in het planningsproces met een politiek belang zijn: de minister, het kabinet, de Tweede Kamer en de decentrale overheden.

De minister van Verkeer en Waterstaat heeft in het planningsproces zowel de rol van projectpromotor als die van procesbewaker. In het geval van de Betuweroute hadden de opeenvolgende ministers de rol van promotor meer op de voorgrond staan dan die van procesbewaker. De bleek uit het feit dat de minister onderdeel uitmaakte van een vastberaden belangencoalitie voor de Betuweroute (TCI, 2004a). De minister die het project als prestige ziet, wordt ook wel aangeduid als 'Macher': een staatsman of -vrouw die een megaproject tot stand brengt en dat nalaat aan komende generaties (Priemus, 2009).

Het kabinet in de periode van de eerste plannen voor de Betuweroute initieerde op advies van de minister van Verkeer en Waterstaat het project en startte de planologische kernbeslissingprocedure (PKB). Dit kabinet gaf echter de regie in handen van de NS. Westerveld stelt dat "het een kabinet van daadkracht was", dit blijkt onder meer uit het feit dat het kabinet na het starten van de PKB vasthield aan de procedure. Er is echter tijdens de lopende procedure geen discussie over nut-en-noodzaak gehouden (waarbij de uitkomst had kunnen zijn dat de Betuweroute niet de ideale oplossing was) omdat dit mogelijk tot gezichtsverlies van kabinet en minister had kunnen leiden (TCI, 2004a). Het eerste Paarse kabinet voerde deze discussie in 1994 onder maatschappelijke druk alsnog, maar die had geen andere beslissing tot gevolg.

De Tweede Kamer werd in 1993 voor het eerst betrokken bij de besluitvorming over de Betuweroute. De Tweede Kamer was verdeeld in voornamelijk coalitiepartijen die vóór de realisatie van de Betuweroute zijn, en in oppositiepartijen die tegen zijn.

De decentrale overheden, de provincies en gemeenten hadden in de eerste stadia van het project een beperkte invloed op de besluitvorming. De focus was gericht op de nationale

actoren (Hertogh & Westerveld, 2010). De decentrale overheden waren verdeeld in actoren die profijt hadden van de Betuweroute, zoals de gemeente Rotterdam, en in actoren die opkwamen voor partijen die vermogensverlies zouden lijden, dit zijn overheden als gemeenten in de Betuwe en de provincie Gelderland. De voortvarendheid van de NS overvalt de betrokken decentrale overheden. Pestman (2001) stelt dat de provincie Gelderland een confrontatiestrategie kiest en "actief burgers mobiliseert tegen de Rijksoverheid".

De centrale actoren in het planningsproces met een ambtelijk belang zijn de ministeries van Verkeer en Waterstaat en Financiën en Algemene Zaken.

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat maakte onderdeel uit van een vastberaden belangencoalitie voor de Betuweroute (TCI, 2004a). De ambtelijke organisatie steunde en volgde de minister. Roscam Abbing (1999b) stelt dat beleidsambtenaren een gebrek aan mentale ruimte hadden voor het toepassen van betere oplossingen.

Het ministerie van Financiën en Algemene Zaken had concrete bedenkingen bij de maatschappelijke verantwoording van de investering en de financiering (TCI, 2004a).

De centrale actoren in het planningsproces met een economisch belang zijn de partijen vertegenwoordigd in de Rotterdamse Lobby, de NS, belangenroepen en milieuorganisaties.

De Betuweroute is geïnitieerd door actoren met een direct belang bij een economische groei van de mainport de Rotterdamse Haven. De Rotterdamse Lobby bestond uit verschillende partijen: het Gemeentelijk Havenbedrijf, de ECT (Europe Container Terminals) en individuele havenondernemers. Zij waren voorstanders van het project, mede omdat zij profijt verwachtten te hebben van de Betuweroute. De verbeterde keuze in transportmodaliteiten van de Rotterdamse haven met het achterland zou een positief effect hebben op de concurrentiepositie van de haven. Deze partijen hebben geen financiële bijdrage geleverd aan het project.

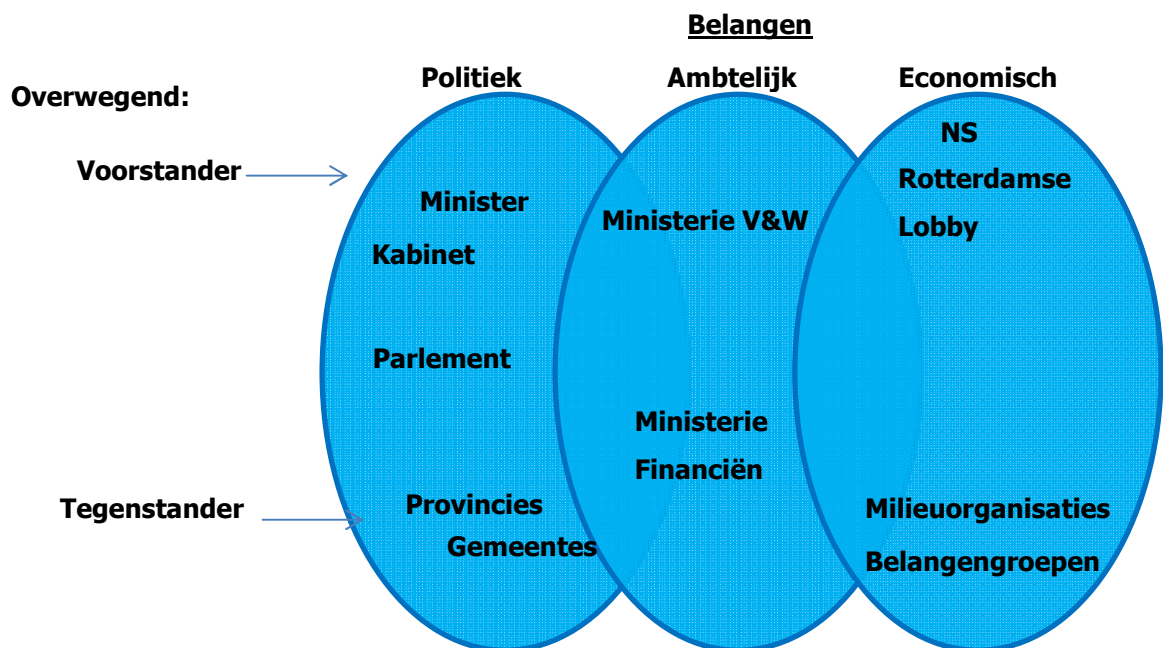
De centrale actor, de Nederlandse Spoorwegen (NS), had een groot belang bij de totstandkoming van de Betuweroute. De NS zag de Betuweroute als kans om een verliesgevend onderdeel van het bedrijf, NS Goederenvervoer, weer winstgevend te maken (TCI, 2004a). Zij had ook die mogelijkheid dit belang na te streven, aangezien zij verantwoordelijk was voor de ontwikkeling van railinfrastructuur, de startnotitie over de Betuweroute schreef en ook de regie in handen kreeg van het ministerie van Verkeer en Waterstaat (TCI, 2004a). De NS kende ook een snelle resultaatgerichte start van de planontwikkeling (Pestman, 2001). Westerveld stelt daarbij dat de NS geen rekening hield met belangen en procesmanagement: "ze hebben gewoon een lijn van A naar B getrokken op een landkaart".

De belangengroepen waren divers en vertegenwoordigden partijen die vermogensverlies - op welke wijze dan ook - zouden krijgen bij de totstandkoming van de Betuweroute. Zij beschermden de bevolking tegen de komst van een transportverbinding door het landschap, soms letterlijk door hun achtertuin en of dwars door hun huis. De snelle resultaatgerichte planontwikkeling van de NS leidde tot grote maatschappelijke en bestuurlijke mobilisatie. In 1991 waren er al 28 actiegroepen tegen de plannen van de Betuweroute opgericht (Pestman, 2001).

De milieuorganisaties zagen graag een groter aandeel van het goederenvervoer per spoor, aangezien dit milieuvriendelijker was dan andere modaliteiten, maar wilden niet dat de natuur zou worden aangetast door het tracé van de Betuweroute. Uiteindelijk koos de milieubeweging voor een kritische opstelling omdat haar wensen niet voldoende werden ingewilligd (Pestman, 2001).

In het onderstaand figuur 5.4.2. is de verdeling van de belangen weergegeven, deze is samengesteld uit de interviews en literatuur.

Figuur 5.4.2 Verdeling van belangen van centrale actoren Betuweroute.



Tijdens het planningsproces ontstond een tweedeling van voorstanders en tegenstanders van de Betuweroute. Dit kwam mede doordat de NS als regisseur weinig waarde hechtte aan de belangen van de omwonenden en decentrale overheden (TCI, 2004a).

De voorstanders van de Betuweroute waren partijen die geen nadelige gevolgen van de Betuweroute zouden kunnen ondervinden en tevens niet hoefden mee te financieren, zoals de Rotterdamse Lobby, de NS en de gemeente Rotterdam. De invloed van deze partijen was

groot door hun netwerk en goede relaties; zo had de Rotterdamse Lobby goede contacten binnen de nationale politiek en de NS bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Voorstanders waren ook het kabinet, de minister van Verkeer en Waterstaat en het gelijknamige ministerie.

Actoren die verdeeld waren over de Betuweroute waren de Tweede Kamer, het Ministerie van Financiën en Algemene Zaken.

Tegenstanders waren actoren die nadelige gevolgen zouden ondervinden van de Betuweroute of die de belangen behartigden van deze partijen. Dit waren de decentrale overheden in de Betuwe, belangengroepen en milieuorganisaties. In de beginfase van het project zijn deze partijen niet gehoord (TCI, 2004a).

De belangen van de actoren in het planningsproces van de Betuweroute waren niet evenwichtig verdeeld. De voorstanders van het project boden weinig inspraakmogelijkheden en hadden een netwerk en goede relaties bij de bepalende partijen in de besluitvorming. De actoren die geen hinder ondervonden en wel voordelen, zowel met een politiek of economisch belang, hadden meer politieke invloed dan de tegenstanders die wel hinder ondervonden van de Betuweroute. Deze onevenwichtigheid blijkt ook uit de beantwoording van de vragenlijst.

Uitkomst VRAGENLIJST

Geen evenwichtige verdeling van belangen

Uit de antwoorden op de vragenlijst bleek dat in het project en proces voorafgaand aan de daadwerkelijke realisatie van de Betuweroute geen sprake was van een evenwichtige verdeling tussen politieke, ambtelijke en economische belangen. Er blijkt echter geen eensgezind beeld uit de antwoorden over welk belang de boventoon voerde.

5.4.2 Institutionele context

Eind jaren '80 van de vorige eeuw is er sprake van zowel een ontwikkeling van het mainportbeleid als een ecologische modernisering in Nederland. Enerzijds institutionaliseert het ruimtelijke, economisch en het verkeer- en vervoersbeleid tot een denken over Nederland als distributieland en anderzijds in het streven naar milieuwinst. Hierdoor wordt de Betuweroute een middel om leefbaarheid en bereikbaarheid met elkaar te verbinden (Pestman, 2001).

De formele institutionele context tijdens het planningsproces van de Betuweroute verplichtte de betrokken actoren niet tot een gedegen probleemanalyse over een integrale afweging over nut en noodzaak van het project. Zo was er bij de startbeslissing, PKB1, geen sprake

van een integrale studie naar alternatieven, effecten en een berekening van de economische kosten en baten (TCI, 2004a). Er bestond volgens Pestman (Interview, 22 augustus 2011) dan ook nog geen "gestandaardiseerde manier om de kosten en baten uit te rekenen voor grote infrastructurele projecten". De Commissie Hermans was aangesteld om alsnog een discussie te voeren over nut-en-noodzaak van het project, maar was volgens Roscam Abbing (Interview, 22 juni 2011) ook "onderdeel van een politiek spel vanwege de politieke en maatschappelijke druk op de Commissie Hermans". Het is dus de vraag of er ooit een gedegen afweging heeft plaatsgevonden, aangezien er van systematiek geen sprake was. Dit wordt bevestigd door de geïnterviewden.

Uitkomst VRAGENLIJST

Geen alternatieve oplossingen onderzocht

Er werd opmerkelijk negatief gescoord op de vraag of alternatieve oplossingen voor het probleem in een brede context zijn onderzocht en afgewogen. De geïnterviewden gaven allen aan dat ze het hiermee zeer oneens zijn.

Uit verschillende bronnen blijkt dat de informele institutionele context ten tijde van het planningsproces voor de Betuweroute bestond uit een zogenaamde top-down structuur. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, onder bevoegd gezag staand van de Minister, nam zonder overleg met decentrale overheden, private partijen en particulieren die mogelijk negatieve effecten zouden ondervinden, een beslissing over een immens grote ruimtelijke ingreep. Hierbij werd het ministerie gesteund door een in die tijd monopolistische organisatie als de NS en door de actoren uit de zogenaamde Rotterdamse Lobby, waarmee het ministerie een hechte relatie had (TCI, 2004a). Er is door de NS en het ministerie in de beginfase van het project niet getracht om andere belangen, belanghebbenden en perspectieven op het goederenvervoer in het algemeen een gelijke kans te geven (TCI, 2004a). Daarnaast had de NS als regisseur te weinig oog voor belangen en gevoelens van de omwonenden en betrokken decentrale overheden en riep hiermee verzet op (TCI, 2004a). De gereguleerde inspraakpraktijk werd gekenmerkt door een sobere maar technisch accurate manier van werken. Er was dus weinig ruimte voor flexibele oplossingen (Pestman, 2001). Daarnaast was er sprake van een informele cultuur waarin in het planningsproces werd gezocht naar bestuurlijke consensus voor het formele moment van inspraak (Pestman, 2001).

5.4.3 Strategisch gedrag

Er was sprake van strategisch gedrag in het planningsproces van de Betuweroute. De beeldvorming over de Betuweroute speelt een belangrijke rol in het gedrag van de actoren in het project. Enerzijds probeerde het Ministerie van Verkeer en Waterstaat een positief beeld

van de Betuweroute te verkondigen, terwijl juist de belangengroepen en decentrale overheden een beeld probeerden te verkondigen van een 'verwoester van de Betuweroute'. Het gevolg hiervan was dat decentrale overheden extra inspanningen leverden om te streven naar hun belangen, zowel politiek als economisch voor de belangengroepen (Pestman, 2001). Pestman stelt dan ook dat het resultaat van deze inspanningen leidde tot extra middelen om lokale knelpunten op te lossen.

De Betuweroute werd gefinancierd door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. De minister was procesbewaker maar tegelijkertijd ook projectpromotor. Deze tweede taak bleek belangrijker. Er kan worden geconstateerd dat er geen sprake is geweest van een evenwichtige verdeling van belangen in het planningsproces van de Betuweroute. De initiatiefnemers, de partijen die profiteren van het project, hadden invloedrijker voorstanders dan de partijen die nadeel zouden ondervinden of de belangen van de benadeelden verdedigden.

De institutionele context van die tijd bevestigt dat de inspraakmogelijkheden van in dit geval partijen die nadelige gevolgen hadden van het project op welke wijze dan ook nauwelijks aanwezig waren in procedures. Er bestond een cultuur van bouwen. De institutionele context droeg dus bij aan het feit dat door de onevenwichtige verdeling van belangen inspraak moeilijk was. De actoren die profiteerden van de Betuweroute hadden geen belang bij een kosteneffectieve realisatie van het project. De Rotterdamse Lobby heeft een maximaal resultaat weten te behalen. Een goederenverbinding is gerealiseerd ten faveure van hun belangen en daarvoor hebben ze geen financiële bijdragen hoeven te leveren.

5.4.4 Kostenoverschrijding

In het project Betuweroute was sprake van kostenoverschrijding ten tijde van het planningsproces. Op de verschillende besluitvormingsmomenten werden de geschatte kosten voor het realiseren van het project steeds hoger. In de onderstaande tabel zijn de geschatte kosten in de besluitvorming op verschillende momenten uiteengezet. Hierbij is vermeld wat de oorzaak was van stijging van de geschatte kosten.

Figuur 5.4.3 Verloop kostenoverschrijding in de besluitvorming Betuweroute (Hertogh & Westerveld, 2010)

Jaar	Momentum	Kosten <i>In miljarden</i>	Reden van stijging
1990	Grove eerste schatting in SSV2	€ 1,134	
1992	Start PKB1 Globale tracé uitwerking door NS	€ 1,875	Toevoeging Havenspoorlijn
1993	Afronding PKB 1, aanbieden kabinetsbesluit aan de tweede kamer	€ 2,832	Milieuhygiënische en landschappelijke maatregelen
1993	Na behandeling in de Kamer	€ 3,239	Als gevolg van Moties van politieke partijen
1994	Na advies commissie Hermans	€ 3,744	Flankerend beleid voor het goederenvervoer
2007	Oplevering project	€ 4,700	

In de eerste schatting van de kosten door het ministerie van Verkeer & Waterstaat was alleen sprake van een zogenaamde upgrade van de Betuwelijn tot goederenverbinding, de bestaande spoorverbinding tussen Dordrecht en Elst (TCI, 2004a). Na het kabinetsbesluit over het voornemen een planologische kernbeslissing procedure te starten voor het project werd de havenspoorlijn bij de scope van het project getrokken, met hogere kosten voor het project tot gevolg (TCI, 2004a). De havenspoorlijn is een bestaande spoorverbinding in Rotterdam, van rangeerterrein Kijfhoek naar de Maasvlakte, welke met de komst van de Betuweroute geüpgraded moest worden.

Tijdens het uitwerken van het tracé voor PKB door de NS bleek dat kosten die geraamd waren op basis van een globale tracé studie te laag waren ingeschat. De inpassing van de Betuweroute bleek complexer dan verwacht met gevolg dat er extra milieuhygiënische en landschappelijke maatregelen genomen moesten worden, welke kosten met zich meebrachten (TCI, 2004a). In de periode voorafgaand aan en tijdens de behandeling van het kabinetsbesluit in de Tweede Kamer waren er door Kamerleden veel tracéaanpassingen gevraagd van de minister. Als gevolg van moties in de Tweede Kamer gingen de totale geschatte kosten van het project omhoog. Enkele van deze moties waren een indirect gevolg van de maatschappelijke onrust ontstaan door de komst van de Betuweroute (TCI, 2004a). Bij de heroverweging van PKB4 adviseerde de Commissie Hermans flankerend beleid te

maken voor het goederenvervoer in Nederland. De kosten van dit beleid leidde tot hogere totale geschatte kosten voor het gehele project (TCI, 2004a).

Na het afronden van de besluitvorming in 1995 is het project binnen de vastgestelde tijd en budget gerealiseerd. De kostenoverschrijding van 919 miljoen euro na de start van de realisatie was het gevolg van reguliere prijsstijgingen en toegestane scopewijzigingen, want de echte kosten zijn maar met 5% gestegen (Hertogh & Westerveld, 2010). Priemus (Interview, 24 juni 2011) stelt dan ook dat hierdoor "de Betuweroute door projectmanagers, terecht als een goed project wordt beschouwd".

De belangrijkste oorzaak van de kostenoverschrijding is gelegen in het feit dat de scope van het project meerdere malen is aangepast. Priemus stelt dat deze scopewijzigingen het gevolg zijn van het compenseren van partijen die vermogensverlies zouden leiden bij een realisatie van de Betuweroute.

De oorzaak van de kostenoverschrijding bij de Betuweroute zit in de voorfase van het project. Priemus (Interview, 24 juni 2011) stelt dat er is begonnen met een "lijntje op een kaart en te stellen met zoveel euro per strekkende vierkante meter redder we het wel", maar in de voorbereiding zou men ontdekken dat er veel kunstwerken moesten worden aangelegd wat tot enorme kostenoverschrijdingen heeft geleid.

5.4.5 Verstrikking

In de case Betuweroute is er sprake van *verstrikking* van het besluitvormingsproces. Priemus (Interview, 22 juni 2011) stelt zelfs dat "de Betuweroute een treurig bewijs van verstrikking is". In deze subparagraaf wordt beschreven op welke wijze er sprake was van verstrikking en wat hiervan de gevolgen waren. Eerst wordt nogmaals de definitie van het begrip weer gegeven: "Verstrikking treedt op in een besluitvormingsproces, wanneer individuen hun verbondenheid met een eerder gekozen – maar falende – actie intensiveren om een in het verleden gemaakte investering te behouden en/of te rechtvaardigen."

Ten tijde van de besluitvorming werden er door de minister en het kabinet beslissingen genomen ten behoeve van de realisatie van de Betuweroute. Deze beslissingen werden genomen naar later blijkt op basis van een incorrecte schatting van de kosten. Door de bestuurders werd een project gestart waarvan op voorhand niet duidelijk was wat de totale kosten zouden zijn, volgens Hertogh en Westerveld (2010) mogelijk het gevolg van een foutieve inschatting van de complexiteit van het project.

Na het nemen van een beslissing werd duidelijk dat de kosten zouden stijgen, echter werd in plaats van het voeren van een nut-en-noodzaak discussie (TCI, 2004), in verband met de gestegen ingeschatte kosten en maatschappelijke weerstand, juist volhardend opgetreden

door de bestuurders om de beslissing te rechtvaardigen. Mede door een relatief zwak ontwikkeld afwegingskader voor nut- en noodzaak vragen (Pestman, 2001; 190).

Dit proces heeft zich meerdere malen herhaald. Bij elke genomen beslissing bleek dat de inschatting van de kosten van het project niet helder waren, aangezien de kosten in een later stadium weer stegen. De in een eerder stadium genomen beslissing was dus genomen op basis van incorrecte informatie.

Een voorbeeld van het individu dat zijn of haar verbondenheid met een eerder genomen beslissing intensiveert is de Minister van Verkeer en Waterstaat. Projectpromotie, ofwel prestige, kreeg voor de minister de bovenhand boven procesbewaking (TCI, 2004a). Het stopzetten of het veranderen van het planningsproces door te hoge kosten kan leiden tot prestigeverlies van de minister (Priemus, 2001).

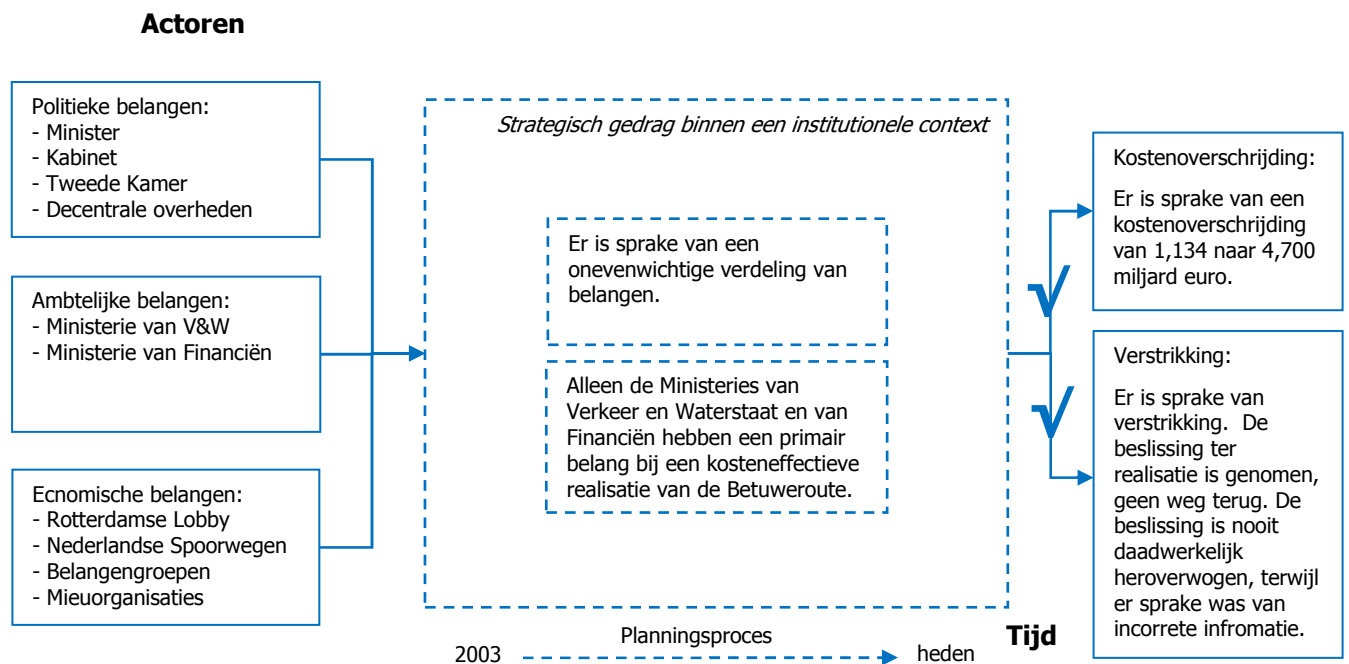
Hierbij kan worden gesteld dat de nut-en-noodzaak discussie al niet meer relevant was, omdat er al een beslissing was genomen over de realisatie van het project. Deze beslissing is dan echter wel genomen op basis van incorrecte informatie. Zoals het feit dat er geen nut-en-noodzaak discussie heeft plaatsgevonden, er tevens sprake was van een netwerk met de Rotterdamse Lobby, politiek en de NS en van een volstrekt verkeerde inschatting van de kosten. Maar de beslissing over doorgang was al genomen door de minister van Verkeer en Waterstaat en het kabinet. Bij elke veranderende context en verandering van de kosten van het project door aanpassing van de scope, bleek deze beslissing onomkeerbaar. Een duidelijk voorbeeld van verstrikking van het besluitvormingsproces.

5.5 Conclusie

De resultaten van het onderzoek uit de case Betuweroute hebben aangetoond dat er sprake was van kostenoverschrijding. Tijdens het planningsproces zijn de geschatte kosten meerdere malen gestegen met een eerste inschatting van 1,134 miljard euro tot uiteindelijk 3,744 miljard euro bij het afronden van de besluitvorming. De totale kosten voor de realisatie van de Betuweroute waren in 2007 zelfs 4,700 miljard euro (Hertogh & Westerveld, 2010). De belangrijkste oorzaak van deze kostenoverschrijding waren scopewijzingen in het project (Priemus, 2011). Zo werd de havenspoorlijn bij het project gevoegd en werden er allerlei inpassingmaatregelen genomen. Het kabinet, de minister en het ministerie van Verkeer en Waterstaat en de NS hadden de complexiteit van het project niet overzien (TCI, 2004a).

Naast kostenoverschrijding is verstrikking ook voorgekomen in het project. Er werden beslissingen genomen op basis van wat later bleek incorrecte informatie, immers de kosten waren te laag ingeschat. Echter werd de besluitvorming over het project doorgezet met een minister meer in een rol van projectpromotor dan procesbewaker (TCI, 2004). Dit proces heeft zich meerdere malen voorgedaan.

Figuur 5.5 Uitgewerkt conceptueel model Betuweroute



Strategisch gedrag van partijen biedt een verklaring voor deze problematiek. Door het handelen van partijen uit eigen belang binnen een onevenwichtige verdeling van belangen en weinig actoren met een primair belang bij een kosteneffectieve realisatie van het project. Voorbeelden hiervan zijn een minister die streeft naar prestige (TCI, 2004a). Decentrale overheden die geen belang hebben bij late kosten van het project en geen financier zijn. Een Rotterdamse Lobby die een maximaal resultaat behaalde ten behoeve van hun belang. De aanwezigheid van een sterk gereguleerde inspraakpraktijk binnen de formele institutionele context (Pestman, 2001; 80), de hechte relatie tussen het ministerie en de Rotterdamse Lobby (TCI, 2004) en een Ministerie van Financiën en Algemene zaken met bedenkingen bij de maatschappelijke verantwoording van de investering en de financiering van het project (TCI, 2004a; 49). In figuur 5.5 is de conclusie van de case studie uitgewerkt in het conceptueel model.

Opmerkelijk is in de case Betuweroute dat er nooit een nut-en-noodzaak discussie heeft plaatsgevonden over de realisatie van het project (Roscam Abbing, 1999). Er was sprake van een grote maatschappelijke weerstand met stijging van de geschatte kosten en bestuurders die eenzelfde lijn blijven volgen in een lobby met actoren uit de Rotterdamse haven.

In de resultaten van het onderzoek naar de case studie Betuweroute zijn de verbanden in het conceptueel model aangetoond, maar of deze theorie ook een verklaring kan bieden voor de problematiek in de case Uithoflijn is onderzocht in de volgende studie.

6 De Uithoflijn empirisch onderzocht

6.1 Inleiding

De tweede case studie die is onderzocht is het planningsproces rondom de Uithoflijn in Utrecht. Voor de analyse is gebruik gemaakt het conceptueel model en de daarbij horende empirische onderzoeksvragen gepresenteerd in hoofdstuk 4 operationalisatie.

Deze case studie wordt geanalyseerd op basis van data verkregen door verschillende methoden en technieken. Er is gebruikt gemaakt van verscheidene soorten bronnen.

1. Officiële documentatie, zoals studies, besluitvormingsstukken en commissiebrieven geproduceerd door zowel betrokken publieke als private actoren.
2. Uitkomsten van een vragenlijst op basis van een likert-scale methodiek gehouden bij geïnterviewden;
3. Semi-gestructureerde interviews met vertegenwoordigers van de centrale actoren in het project.

Zowel het vragenlijst onderzoek als de lijst met geïnterviewden staan in de bijlage.

6.2 Het project

De Uithoflijn is een railinfrastructureel project in de gemeente Utrecht met een lengte van 8 kilometer en is bestemd voor het personenvervoer tussen Centraal station Utrecht en De Uithof. Op dit moment is er sprake van een busverbinding over een deels vrijliggende busbaan. De capaciteit van de bestaande verbinding wordt nu volledig gebruikt door bussen met een lengte van 25 meter en een frequentie van 20 per uur per richting (Provincie Utrecht et al., 2010). Naar verwachting zullen bij oplevering in 2018 ruim 33.000 reizigers per dag gebruik maken van de tramverbinding (Besluitvorming Uithoflijn, 2011). Het planningsproces van het project startte in 2003 en is nog niet afgerond. De geraamde kosten van het project bedragen € 321 miljoen euro en worden gedekt door de betrokken overheden (BRU, 2011).

In de regio Utrecht is er sprake een bestaande tramverbinding van het Centraal station richting Nieuwegein en IJsselstijn op een vrijliggend tracé, genaamd de SUNIJ-lijn (BRU, 2011). Het Centraal Station Utrecht en het daaromheen liggende stationsgebied worden ontwikkeld tot een sterk logistiek knooppunt, hoogwaardige openbare ruimte, met moderne architectuur en intensief ruimtegebruik. De Uithoflijn snijdt zowel door de ontwikkeling als dat zij hier onderdeel van uitmaakt (CU2030, 2011).

De Uithof is een cluster van onderwijs, onderzoek en kennisintensieve bedrijvigheid in het oosten van de stad Utrecht. Op het zogenaamde Sciencepark zijn de Universiteit Utrecht, de Hogeschool Utrecht en het Universitair Medisch Centrum Utrecht gevestigd. Deze partijen zijn gezamenlijk de Uithofpartners (Sciencepark, 2011).

Doelstellingen Uithoflijn

- *Het verbeteren van de bereikbaarheid van de Uithof en de leefbaarheid in de stad langs het bestaande tracé (Besluitvorming Uithoflijn, 2009).*

- *Het aanbieden van een betrouwbaar openbaar vervoerproduct met voldoende capaciteit tussen het centraal station en De Uithof (Ecorys, 2011; 9).*

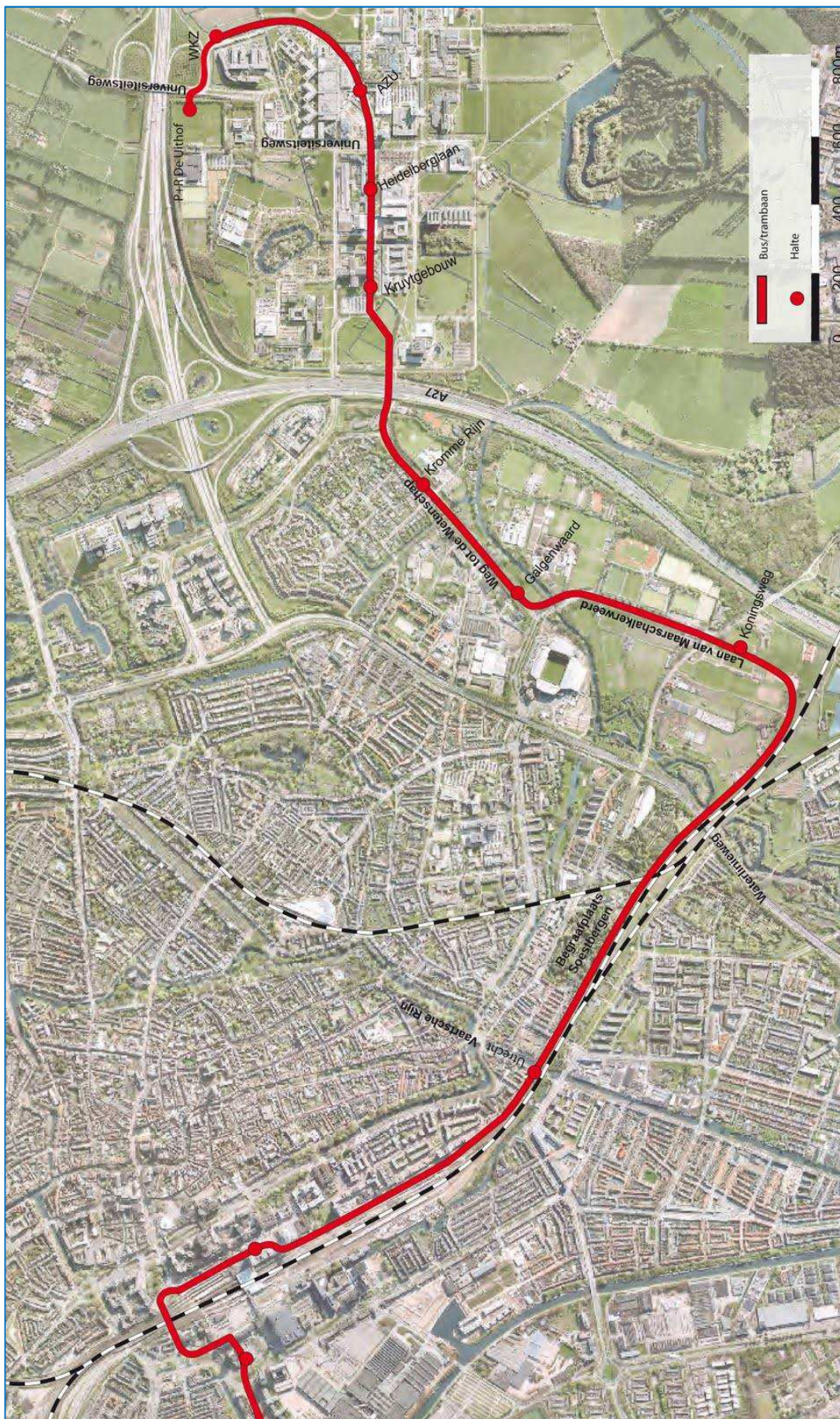
6.3 Planningsproces

Alvorens de resultaten van het onderzoek weer te geven wordt het planningsproces van de Uithoflijn in de tijd uiteengezet. Deze uiteenzetting is een samenvatting van de belangrijkste besluiten die over het project genomen zijn en hoe deze tot stand zijn gekomen.

In de vorige eeuw werden er oplossingen bedacht voor een verbeterde openbaar vervoer verbinding tussen Utrecht centraal en De Uithof. Zo is in 1995 het toenmalige Utrechtse College gevallen door een referendum over het voornemen een tram te realiseren door het centrum van Utrecht (bron). Deze *vertramming* vond geen doorgang en de vervoersknelpunten zijn toentertijd opgelost middels een serie tijdelijke maatregelen (College van B&W, 2009b). Centraal in de discussie over een openbaar vervoer verbinding naar De Uithof staat dat de reiziger, de partijen in de Uithof en de lokale en regionale overheden de huidige verbinding niet optimaal achten. Dit vanwege de capaciteitsdruk (Provincie Utrecht et al., 2010) en daarmee gepaarde drukte in de voertuigen, drukte op de weg en de aantasting van de leefbaarheid langs het tracé.

Als gevolg van een haalbaarheidstudie een verbeterde openbaar vervoer verbinding heeft het college van B&W besloten een hoogwaardige openbaar vervoerverbinding als busbaan te realiseren, genaamd *HOV om de Zuid* (Besluitvorming Uithoflijn, 2011). Het uitgangspunt hierbij is een tracé door de Pelikaanstraat en een eindhalte de binnenstadszijde van het station, zoals vastgesteld door de Utrechtse toenmalige college van bestuur. Het gelijknamige projectbureau is verantwoordelijk voor de planontwikkeling en uitvoering. In 2004 en 2006 hebben respectievelijk het college van B&W en de Gemeenteraad het tracé voor de HOV-busbaan langs het spoor naar De Uithof vastgesteld.

Figuur 6.3.1a Kaartweergave van de Uithoflijn (Provincie Utrecht, Bestuur Regio Utrecht en gemeente Utrecht, 2010).



In 2006 startte het net aangetreden Utrechtse college van PVDA, CDA, GroenLinks en ChristenUnie met een collegeprogramma met (2006: 11) "een studie naar de mogelijkheden van een (snelle) vertramming van de HOV-busbaan". Deze tramstudie was naar aanleiding van het gegeven dat de verwachte vervoerswaarde van 33.000 per dag, ruimschoots de potentiële capaciteit van 20.000 reizigers voor de busverbinding zou overtreffen (College van B&W, 2009a: 1). HTM Consultancy (2007), dochter van de zelfstandige onderneming Haagse Tram Maatschappij (HTM) voerde de tramstudie uit en concludeert dat vertramming van de geplande HOV-baan mogelijk is, in het geval dat het aantal reizigers de potentiële buscapaciteit overschrijdt. In de studie wordt voor het eerst gesproken over een koppeling van het bestaande tramsysteem met de nieuwe én een tracékeuze met halte aan de oostzijde, binnenstadzijde van het station (zie figuur 6.3.1b).

Zowel het college van B&W als het Dagelijks bestuur van Bestuur Regio Utrecht (DB-BRU) achtten de resultaten van de tramstudie dermate positief dat zij een principebesluit namen om voor de uitwerking van HOV om de Zuid en de ontwikkeling van het stationsgebied uit te gaan van een tramverbinding, genaamd *Uithoflijn*, gekoppeld aan de bestaande sneltram (College van B&W, 2009a; 2). Een definitieve beslissing over vertramming HOV om de Zuid stond gepland voor december 2007 maar bleef achterwege (College van B&W, 2009a).

Vertramming van HOV om de Zuid en een koppeling met de bestaande sneltram vergt aanpassingen in de projectopgave van het stationsgebied. Projectorganisatie Stationsgebied is hier verantwoordelijk voor de planontwikkeling en uitvoering van masterplan Stationsgebied (2003). In dit gebied wordt 3,2 miljard euro geïnvesteerd in onder andere publiek vastgoed (gemeentekantoor, bibliotheek), privaat vastgoed, openbare ruimte en een OV-terminal gerealiseerd door ProRail (CU2030, 2011). In de vergevorderde planontwikkeling van het stationsgebied is er geen sprake van een tramverbinding, laat staan een mogelijke koppeling met de bestaande sneltram. De Uithoflijn snijdt door de ontwikkeling van het stationsgebied, zo is op de mogelijke locatie van een koppeling van de tramlijnen een nieuwe bibliotheek gepland (CU2030, 2011).

In 2008 kreeg de gemeente Utrecht de beschikking over de realisatie van HOV om de Zuid als vertrammbare busbaan van Bestuur Regio Utrecht (BRU). Het BRU (2011) is als regionale OV- autoriteit verantwoordelijk voor het gehele openbaar vervoer in de regio en daarmee voor de exploitatie, beheer, onderhoud en ontwikkeling van het project. Concreet betekent deze beschikking dat de projectorganisatie HOV om de Zuid wordt aangestuurd door de gemeente Utrecht.

In 2009 besluit de Utrechtse gemeenteraad het gebouw Cranenborch in het stationsgebied te verwerven om zowel de opties van een tramhalte aan de oostzijde als aan de westzijde van het station open te houden (Besluitvorming Uithoflijn, 2011). Het gebouw is in eigendom van een private partij, ING-REIM. Een bedrag van 33,2 miljoen euro wordt voor de financiering

van de verwerving beschikbaar gesteld. De gemeenteraad neemt deze beslissing op advies van de projectorganisatie Stationsgebied. Een definitieve beslissing over vertramming HOV om de Zuid blijft echter uit. Deze projectorganisatie stelt tevens over HOV om de Zuid dat "het uitblijven van een definitief tracébesluit de ontwikkeling van het Stationsgebied niet ten goede komt" (projectorganisatie stationsgebied, 2009: 2).

Figuur 6.3.1b Inpassingweergave van de Uithoflijn (Provincie Utrecht, Bestuur Regio Utrecht en gemeente Utrecht, 2010).



In dezelfde periode tekenen de gemeente Utrecht en Bestuur Regio Utrecht samenwerkingsovereenkomst HOV om de Zuid met als doel te komen tot een projectbesluit over de vertramming van HOV om de Zuid (Besluitvorming Uithoflijn, 2011). Over aangrenzende projecten, zoals de OV-terminal, bestemmingsplan de Uithof, de P&R de Uithof, de spoorverdubbeling Utrecht-Geldermalsen, vindt tegelijkertijd besluitvorming plaats. Uitgangspunt hierbij is dat de planvorming wordt getoetst op vertrambaarheid door het BRU.

Als onderdeel van het nieuwe collegeprogramma van de gemeente Utrecht is samen met Bestuur Regio Utrecht een quick-scan uitgevoerd naar de mogelijke vertramming van drukke OV-verbindingen in Utrecht. Bestuur Regio Utrecht presenteert op haar beurt in "Tramnetwerk 2025" de ambitie om een netwerk te realiseren bestaande uit 5 tramlijnen (Besluitvorming Uithoflijn, 2011: 1). In juni 2010 wordt het tracébesluit vastgesteld door het College van B&W en DB-BRU voor HOV om de Zuid, uitgezonderd de inpassing van de tram in het stationsgebied en met het Wilhelmina Kinderziekenhuis als eindhalte. Nader onderzoek is noodzakelijk ten behoeve van de inpassing van de tram aan de binnenstadzijde en het

doortrekken van de tramlijn naar P&R de Uithof. Op Basis van de inpassingstudie naar HOV om de zuid in het stationsgebied heeft het Dagelijks Bestuur van het BRU (DB-BRU) en College van B&W in juni 2010 besloten dat de tramhalte aan de binnenstadzijde zal worden gerealiseerd (College van B&W, 2010c).

In december 2010 is het aanvullend voorontwerp van de trambaan voor begin- en eindstuk van de trambaan naar de Uithof vrijgegeven voor inspraak (Besluitvorming Uithoflijn, 2011: 2). In 2011 wordt tevens voorgesteld door het college van B&W en DB-BRU dat er 11 miljoen extra wordt geïnvesteerd in een eindpunt van de trambaan van HOV om de Zuid op P+R De Uithof. Dit gelet op de ontwikkeling van De Uithof en de kwaliteit van het openbaar vervoer. De exploitatiekosten worden nog nader onderzocht, tot dan blijft een definitieve beslissing uit (College van B&W, 2010a: 2).

In december 2010 hebben het Ministerie van Infrastructuur en Milieu en de regionale partners overeenstemming bereikt over een financieringsbijdrage voor de Uithoflijn (College van B&W, 2010b: 1). Het Rijk beoogt een bijdrage van 110 miljoen euro te leveren voor de realisatie van het project. Dit principe besluit is genomen "op basis van de probleemanalyse van het OV tussen Utrecht CS en de Uithof dat het wenselijk is om deze OV-verbinding te verbeteren teneinde de autonome groei van het aantal OV-reizigers en de uitbreidingsplannen voor de Uithof mogelijk te maken" (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2010). Over het toekennen van de rijkssubsidie is onderhandeld tussen de regionale partners en het rijk. Voor het investeringsprogramma van het rijk in het project werd een koppeling gemaakt met het project Ring Utrecht. In subparagraaf 6.4.4 wordt dit beschreven waarbij de gehouden interviews als bron zijn gebruikt.

Minister Schultz van Haegen-Maas Geestanus stelt bij de Rijkssubsidie een aantal eisen waaraan moet worden voldaan voordat de overeenkomst wordt goedgekeurd. De belangrijkste zijn dat de oplossing met een tramverbinding voor de Uithoflijn een positieve MKBA score op zal leveren en dat een *second opinion* moet uitwijzen dat een HOV-busbaan niet robuust genoeg is om de toekomstige groei van het OV op te vangen. Ten derde dat er adequate afspraken worden gemaakt over de inpassing van de tramverbinding in het nationale sleutelproject Utrecht CS en de aansluiting op de bestaande tramlijn, de SUNIJ-lijn. (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2010).

Met deze overeenkomst zijn de betrokken partijen, het ministerie van Infrastructuur en Milieu en het projectbureau Uithoflijn in samenwerking met de Uithofpartners en projectorganisatie Stationsgebied aan het werk gegaan met het voldoen aan deze voorwaarden. De regionale partners voeren een MKBA, Businesscase en vervoer- en betrouwbaarheidsstudies uit (Interview Zimmerman, 1 juli 2011). Mei 2011 stelt de minister de rijksfinanciering beschikbaar.

De financiering is door deze toezegging van de minister rond (Besluitvorming Uithoflijn). Op 15 juni 2011 stemt het Algemeen Bestuur van het BRU (AB-BRU) in met het principebesluit voor vertramming van de HOV om de Zuid. Op 28 juni 2011 stemt de Utrechtse gemeenteraad in met het projectvoorstel voor vertramming van de HOV om de Zuid (Projectorganisatie Uithoflijn, 2011).

6.4 Resultaten

De resultaten van het case studie onderzoek staan in deze paragraaf beschreven aan de hand van de empirische onderzoeksvragen weergegeven in het hoofdstuk Operationalisatie. De resultaten op de onderzoeksvragen staan in dezelfde volgorde als de onderzoeksvragen.

6.4.1 Centrale actoren en hun belangen

In het planningsproces van de Uithoflijn hebben verscheidene actoren een centrale rol gespeeld. In deze subparagraaf worden de actoren en hun belangen beschreven. Tevens wordt er ingegaan op de vraag of er sprake is van een evenwichtige verdeling van belangen. De actoren zijn geordend naar gelang ze gedreven worden door een politiek, ambtelijk of economisch belang.

De centrale actoren in het planningsproces met een politiek belang zijn: DB-BRU, Burgemeester & Wethouders van de gemeente Utrecht, Gedeputeerde Staten van de provincie, de Utrechtse gemeenteraad en de minister van Infrastructuur en Milieu.

Het Dagelijks Bestuur van Bestuur Regio Utrecht bestaat uit bestuurders van de gemeenten in de regio. Bestuurder Gerritsen is portefeuillehouder openbaar vervoer en daarmee hoofdelijk verantwoordelijk voor het project Uithoflijn (BRU, 2010). Het BRU (2011) is als regionale OV-autoriteit verantwoordelijk voor het gehele openbaar vervoer in de regio en daarmee eigenaar van de infrastructuur, ontwikkelaar, financier en verantwoordelijk voor de exploitatie, beheer, onderhoud en van het project (Interview De Lannoy, 9 juni 2011) . Het BRU heeft de ambitie om een tramnetwerk te realiseren (BRU, 2011).

Het college van Burgemeester & Wethouders van de gemeente Utrecht is op verschillende manieren betrokken bij de Uithoflijn. Zij kreeg in 2008 de beschikking van het BRU over de realisatie van HOV om de Zuid. Het college van B&W heeft hiervoor een projectorganisatie ingericht. Uit de stukken blijkt het college van B&W op de voorgrond te hebben getreden van het tramproject (Besluitvorming Uithoflijn, 2011). De verantwoordelijke wethouder Lintmeijer was tevens lid van het dagelijks bestuur van het BRU met de portefeuille netwerkontwikkeling en mobiliteit (BRU, 2010).

De gemeenteraad van Utrecht is inhoudelijk betrokken bij het project door de raadscommissie Stad & Ruimte, die de wethouder controleert. Tevens hebben een aantal raadsleden zitting in het algemeen bestuur van het BRU welke indirect invloed hebben op het DB-BRU en deze controleren. Zowel het belang van de gemeenteraad als van het College van B&W ligt in het oplossen van de bereikbaarheidsproblematiek en het verbeteren van de leefbaarheid in de stad (Interview Fokke, 14 juni 2011; interview De Weger, 16 juni 2011).

Het College van Gedeputeerde Staten van de provincie Utrecht speelt een rol op de achtergrond bij het project, maar is wel intensief betrokken bij het aangrenzende project Verder en de daarmee samenhangende rijksfinanciering via het BO Mirt programma. (Interview Zimmerman, 1 juli 2011).

Minister Schultz van Haegen van het ministerie Infrastructuur en Milieu heeft de financiering vanuit het rijk aan de Uithoflijn beschikbaar gesteld. De minister draagt hiermee bij aan de kwaliteitssprong van het openbaar vervoer in de regio (projectorganisatie Uithoflijn, 2011).

De centrale actoren in het planningsproces met een ambtelijk belang zijn: Projectbureau HOV om de Zuid/Uithoflijn, Bestuur Regio Utrecht, het ministerie van Infrastructuur en Milieu en projectorganisatie Stationsgebied.

Er is sprake van één projectorganisatie HOV om de Zuid en Uithoflijn, maar sinds 1 juni 2011 zijn deze weer gesplitst. Doel van de projectorganisatie is het nemen van een projectbesluit over vertramming van de HOV-busbaan, vaststelling van het tracé en het organiseren van een sluitende dekking voor de realisatie van het project. De gemeente blijft verantwoordelijk voor de realisatie van de HOV-busbaan, het BRU voor project Uithoflijn. De ambtelijke organisatie voert het project uit en bereid besluiten voor (Interview Van den Boogaard, 16 juni 2011).

De ambtelijke organisatie van Bestuur Regio Utrecht is gericht op het beheren van de OV-concessie voor het bus- en tramvervoer in de stadsregio. Daarnaast is het BRU exploitant van het tramnetwerk, eigenaar van het materieel, de remise en de infrastructuur (Interview De Lannoy, 9 juni 2011). Gerritsen (Interview, 5 juli 2011) stelt dat het BRU een allround OV-exploitatie bedrijf is geworden. De belangen tussen de ambtelijke organisaties van het BRU en de gemeente verschillen erin dat de gemeente niet verantwoordelijk is voor de jaarlijkse exploitatie kosten. Bestuur Regio Utrecht is hiervoor wel verantwoordelijk.

Het ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft door de totstandkoming van de rijksfinanciering een grote invloed gehad in het financieren van het project. Beleidsmedewerkers openbaar vervoer zijn verantwoordelijk voor hun regio en streven ernaar het openbaar vervoer in de regio te verbeteren (Interview Zimmerman, 1 juli 2011).

Projectorganisatie Stationsgebied is de enige centrale actor die geen voorstander is van de Uithoflijn, doordat zij gehinderd wordt in de uitvoering van het project Stationsgebied. De Uithoflijn werd gepland nadat het project Stationsgebied was afgebakend en snijdt dus dwars door het project heen. Projectorganisatie Stationsgebied heeft getracht de besluitvorming te versnellen middels brieven aan het college, tevens heeft zij geadviseerd gebouw Cranenborch op te kopen om zo de keuzes voor de toekomstige haltering van de Uithoflijn open te houden. Het belang van Projectorganisatie Stationsgebied is om binnen alle afspraken het masterplan met een omvang van 300 miljoen euro binnen 15 jaar te realiseren. "Er ligt een definitief ontwerp (DO) en dat dient gerealiseerd te worden" (Interview Schütte, 5 juli 2011).

De centrale actoren in het planningsproces met een economisch belang zijn: de Uithofpartners.

De Uithofpartners zijn indirect betrokken bij de besluitvorming over het project. Het tracé van de Uithoflijn gaat deels over gronden in eigendom van de Uithofpartners. De Uithofpartners profiteren van het project door de verbeterde bereikbaarheid van de Uithof, voor zowel werknemers, studenten als bedrijven (Van Rossen, 4 juli 2011). Ook loopt het tracé tot aan P&R de Uithof en het nieuw te realiseren transferium, welke wordt gerealiseerd door de gemeente Utrecht, UMCU, UU en HU. De Uithofpartners worden betrokken bij overleggen met projectbureau Uithoflijn, maar projectleider Van Rossen (Interview, 4 juli 2011) stelt dat de formele weerslag eigenlijk niet anders is dan van een andere maatschappelijke organisatie die een inspraak reactie heeft.

De centrale actoren betrokken in het besluitvormingsproces van de Uithoflijn hebben grotendeels belangen bij realisatie van het project. Alleen projectorganisatie Stationsgebied heeft nadelige gevolgen aangezien de Uithoflijn fysiek door het project Stationsgebied snijdt, waar een definitief ontwerp voor het gebied wordt gerealiseerd. Hierop kan gebaseerd worden dat er grotendeels een evenwichtige verdeling van belangen tussen de centrale actoren in het project is. Uit de uitkomsten van de vragenlijst gehouden blijkt dat het politieke belang bovengeschild was in het project.

Uitkomst VRAGENLIJST

Politiek belang bovengeschild

Uit de antwoorden op de vragenlijst bleek dat het politiek belang in het project en proces van bovengeschild belang was. Opmerkelijk hierbij is dat vertegenwoordigers van actoren die directe invloed uitoefenen op het besluitvormingsproces het politiek belang bovengeschild vonden. De vertegenwoordigers van actoren met indirecte invloed, zoals een gemeenteraadslid, het ambtelijk belang bovengeschild vonden.

6.4.2 Institutionele context

Zoals in eerder stadium in dit onderzoek is uitgelegd zijn regionale ruimtelijke projecten afhankelijk van rijksfinanciering via het MIRT-programma, wanneer de regio zelf de kosten van het project niet kan opbrengen. Een positieve MKBA score is hiervoor noodzakelijk.

In de formele institutionele context in het planningsproces de Uithoflijn is er sprake van een heldere besluitvormingsstructuur, waarbij het regionale verkeers- en vervoersbeleid wordt bepaald door de vervoersautoriteit, in dit geval Bestuur Regio Utrecht. Dit orgaan is verantwoordelijk voor de exploitatie, beheer en onderhoud van het openbaar vervoer systeem en daarmee bepalend binnen de besluitvorming (BRU, 2011). De besluitvorming verloopt via deze twee partijen en de provincie Utrecht. Een aantal gemeenteraadsleden zittend in de verkeer- en vervoercommissie van de gemeenteraad Utrecht worden tevens betrokken bij de besluitvorming in het BRU en zitten ook in de BRU commissie voor verkeer en vervoer. De gemeente Utrecht heeft een groot belang binnen Bestuur Regio Utrecht, 10 van de 35 plaatsen in het AB-BRU zijn afkomstig uit de Utrechtse gemeenteraad (BRU, 2011). Wanneer de regio de financiering van het project niet zelfstandig rond kan krijgen, heeft de regio de mogelijkheid om voor grootschalige projecten rijksfinanciering te ontvangen via het MIRT-programma.

In de informele institutionele context van de Uithoflijn is er sprake van een tweetal netwerken binnen het project. Zo is er een netwerk van voorstanders voor het project, mogelijk kan men zelfs spreken van een wij-gevoel (Interview Van Rossen, 4 juli 2011). Een voorbeeld hiervan is de gezamenlijke input die de betrokken actoren leverde bij behalen van een positieve MKBA-score sessies van adviesbureau Ecorys (Interview Zimmerman, 1 juli 2011). Tevens is er sprake van de totstandkoming van rijksfinanciering door middel van informele onderhandelingen (Interview Zimmerman, 1 juli 2011). Dit is beschreven in subparagraaf 6.4.3 Strategisch gedrag.

6.4.3 Strategisch gedrag

Strategisch gedrag door de betrokken actoren bij de Uithoflijn is voorgekomen in het project. Een aantal momenten in het besluitvormingsproces wordt in relatie tot strategisch gedrag beschreven. Dit zijn de onderhandelingen voor de rijksfinanciering, de verwerving van gebouw Cranenborch en de tracéverlenging naar P&R de Uithof.

De onderhandelingen

In december 2010 werd er overeenstemming bereikt over een financieringsbijdrage van 110 miljoen euro voor de Uithoflijn (College van B&W, 2010b: 1). Deze rijkssubsidie van het

Ministerie van Infrastructuur en Milieu is tot stand gekomen middels onderhandelingen tussen het ministerie en de regionale partners in het bestuurlijk overleg van het Meerjarenprogramma Infrastructuur Ruimte en Transport (BO-MIRT). In het BO-MIRT worden de geschilpunten van de gebiedsagenda besproken. Uit de gedeelde visie komen knelpunten, kansen en ambities naar voren (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2011). Deze onderhandelingen spelen zich af op het niveau van de minister, de gedeputeerde, de wethouder en de portefeuillehouder van het openbaar vervoer.

Het ministerie van Infrastructuur en Milieu wilde graag investeren in het wegproject Ring Utrecht, terwijl de regionale partners betrokken bij de Uithoflijn juist lobbyden (de lokale politieke partijen D66, PVDA, GroenLinks) voor investering in het openbaar vervoer. De regionale partners dreigden dwars te gaan liggen bij de rijksinvesteringen voor het project Ring Utrecht, als er niet in het regionaal openbaar vervoer zou worden geïnvesteerd (Interview Zimmerman, 1 juli 2011). Uiteindelijk is er over project Uithoflijn stevig onderhandeld met het Rijk om er meer uit te krijgen dan het Rijk aanvankelijk wou bieden. "Het is een dynamisch proces van loven en bieden waarbij de miljoenen over tafel vliegen" (Interview Gerritsen, 5 juli 2011). De drie regionale partners: provincie Utrecht, gemeente Utrecht met het BRU en het ministerie van Infrastructuur en Milieu hebben in het BO-MIRT een *package deal* gemaakt van bijna een miljard, waarin bijdragen voor de verbetering van de RING zaten, verkeersinfrastructuur in de stad en het tramproject (Interview Zimmerman, 1 juli 2011). Het Ministerie investeert hier ongeveer 1,2 miljard euro in de verbetering van de doorstroming op de RING in de regio Utrecht. De rijksfinanciering van 110 miljoen euro ter realisatie van de Uithoflijn is tot stand gekomen in een koppeling met het RING-project. En de regio heeft onder leiding van gedeputeerde Van Lunteren in het jongste BO-MIRT een "enorm mooie deal gemaakt over die 1 miljard" (Interview Gerritsen, 5 juli 2011).

In deze onderhandelingen hebben zowel de regionale partners als het ministerie van Infrastructuur en Milieu beide hun eigen belangen nagestreefd en zijn de partijen gekomen tot een akkoord over een rijksbijdrage voor het project. Door deze rijksbijdrage van meer dan 1/3 van de totale investeringskosten kwam de financiering voor het project rond. De partijen hebben zich strategisch gedragen en dit heeft tot een positief resultaat geleid voor het tramproject en de belangen van de betrokken partijen in de onderhandelingen.

Gebouw Cranenborch

In 2009 besluit de Utrechtse gemeenteraad het gebouw Cranenborch te verwerven voor een bedrag van 33,2 miljoen euro. Dit is 10% van de totale investeringskosten van het project. Het gebouw wordt aangeschaft op advies van projectorganisatie Stationsgebied om op deze wijze "de opties van een tramhalte aan de oostzijde als aan de westzijde van het station open te houden" (Besluitvorming Uithoflijn, 2011). Het voorkeurstracé van projectorganisatie

Stationsgebied voor de koppeling van de beide tramlijnen gaat door het gebouw Cranenborch. Het gebouw wordt dus door tweeën gedeeld.

Figuur 6.3.1 gebouw Cranenborch tussen 1965 en 1970 (Utrechts Archief, 2011).



Er is voor het project Uithoflijn nog geen zekerheid over ten eerste vertramming van de Uithoflijn en in lijn daarvan de haltering in stationsgebied, ten westen of ten oosten van het station. De projectorganisatie Stationsgebied stelt in een brief aan het college van B&W dat "het uitblijven van een definitief tracébesluit de ontwikkeling van het Stationsgebied niet ten goede komt" (projectorganisatie stationsgebied, 2009: 2).

De belangen van de betrokken partijen ten tijde van de besluitvorming leidden tot aankoop van het gebouw. De gemeente Utrecht wordt een oplossing geboden om nog geen definitief besluit te nemen over de Uithoflijn. ING-Reim ontvangt 33,2 miljoen euro voor een relatief oud gebouw (oplevering in 1965) (zie figuur 6.4.4.). De projectorganisatie Stationsgebied krijgt hiermee een partij ING-REIM die het recht neemt op het herontwikkelen van gebouw Leeuwensteijn. Daarnaast heeft zich voor het stationsgebied een potentiële eindgebruiker gemeld "van wezenlijke betekenis voor het realiseren van een duurzaam en innovatief Stationsgebied". Door de aankoop van gebouw Cranenborch wordt dit mogelijk gemaakt (projectorganisatie Stationsgebied, 2009: 2).

De kosten voor het project Uithoflijn nemen toe, terwijl projectorganisatie Stationsgebied (onder verantwoordelijkheid van de gemeente Utrecht) en een private partij (ING-REIM) profiteren. De betrokken partijen hebben hier hun eigen belang nagestreefd, waardoor de kosten voor het project met meer dan 10% zijn toegenomen, waarbij het op het oog lijkt alsof andere partijen meer profijt hebben van dit besluit. Daarnaast is er kans op verstrikking, omdat er nog geen definitief projectbesluit is genomen. Dit wordt beschreven in de volgende subparagraaf 6.4.5 Verstrikking.

Verlenging tracé naar P&R de Uithof

Bij de financiering van de investeringskosten van het project zijn dus meerdere centrale actoren deelgenoot in de financiering. Bij de financiering van de jaarlijkse kosten is dit niet geval. Bestuur Regio Utrecht is als enige partij verantwoordelijk voor de exploitatie van het project. Het BRU heeft dan ook een principe besluit genomen over het project, terwijl de gemeente een definitief besluit heeft genomen. Een voorbeeld van hoe partijen hiermee omgaan is P&R De Uithof. Het doortrekken van de trambaan met ongeveer 700 meter kost zowel 4,5 miljoen euro en bovendien worden er hogere exploitatiekosten verwacht (Interview Gerritsen, 5 juli 2011). Dit heeft tot problemen geleid. Zo had gemeente Utrecht bij monde van wethouder De Weger de Uithofpartners laten weten dat de trambaan zou eindigen op de P&R, terwijl Bestuur Regio Utrecht verantwoordelijk was voor het tracé. Pas na een lobby van bestuurders van de Uithofpartners is de verlenging naar P&R-De Uithof tot stand gekomen (Interview Van Rossen, 4 juli 2011). Dit is een voorbeeld waarbij de gemeente Utrecht voorliep op de daadwerkelijke besluitvorming van het BRU. De gemeente had belang bij het verlengen van de trambaan, zij realiseert immers de P&R, en kon hiermee de Uithofpartners meer betrokken krijgen in het project.

6.4.4 Kostenoverschrijding

In 2009 was er bij een eerste inschatting van de investeringskosten sprake van een bedrag van 250 miljoen euro voor de realisatie van de tramlijn, dit zijn alleen de eenmalige kosten en niet de jaarlijkse kosten voor exploitatie beheer en onderhoud na oplevering. Deze raming was onder voorbehoud van tracéwijzigingen, nadere inpassingstudies en scopewijzigingen (College van B&W, 2010c: 1). Het principebesluit in 2011 door het algemeen bestuur van Bestuur Regio Utrecht is genomen op basis van een kostenraming van 321 miljoen euro. Dit bedrag bestaat uit 253 miljoen euro voor de aanleg van de Uithoflijn van de OV-Terminal naar P&R-De Uithof, waarvan 4,5 miljoen euro voor de verlenging van 600 meter naar het transferium, en 68 miljoen euro voor de koppeling met de bestaande tramlijn, de SUNIJ-lijn, waarvan 33,2 miljoen euro bestemd is voor de verwerving van gebouw Cranenborch in het stationsgebied (Interview Van den Boogaard, 16 juni 2011).

Er is sprake van een toename in de kostenraming van 71 miljoen euro als gevolg van wijzigingen in de scope van het project. In de volgende subparagraaf wordt het strategisch gedrag van de actoren beschreven met betrekking tot zowel de verwerving van het gebouw Cranenborch als bij de verlenging naar P&R de Uithof.

Het geraamde bedrag van 321 miljoen euro wordt gefinancierd door de betrokken regionale overheden en rijksoverheid. De betrokken regionale overheden financieren het project middels verscheidene plannen. In een eerder stadium was door de gemeente Utrecht en het

BRU 69 miljoen euro gereserveerd voor de busbaan HOV om de Zuid, 15 miljoen euro komt van het Gemeentelijk Vervoerbedrijf Utrecht (GVU), 16 miljoen euro uit het actieplan luchtkwaliteit, 100 miljoen euro uit het VERDER pakket bestemd voor regionaal mobiliteitsbeleid. De rijksoverheid draagt vanuit het Ministerie van Infrastructuur en Milieu een bedrag van 110 miljoen euro bij (College van B&W, 2010c: 2).

Een groot deel van de betrokken centrale actoren draagt bij aan de investeringskosten van het project Uithoflijn. De volgende actoren dragen bij: Bestuur Regio Utrecht, gemeente Utrecht, Provincie Utrecht en het ministerie van Infrastructuur en Milieu. Het projectbureau Uithoflijn is alleen verantwoordelijk voor de totstandkoming van het project. De projectorganisatie Stationsgebied draagt niet bij in de kosten en dat is begrijpelijk, het project valt niet fysiek maar wel contractueel buiten de scope van hun project. Ook de Uithofpartners dragen niet financieel bij aan het project, maar profiteren wel van de verbetering van de bereikbaarheid van de Uithof. Projectleider Van Rossen van de Universiteit Utrecht (Interview, 4 juli 2011), stelt "dat de universiteit is gericht op onderwijs en onderzoek en niet op infrastructuur", ook al gaat de Uithoflijn deels over gronden van de Uithofpartners. Nagenoeg alle actoren hebben door deelgenoot te zijn in de financiering van de Uithoflijn een primair belang bij een kosteneffectieve realisatie van de Uithoflijn. Aan de geïnterviewden is gevraagd of het mogelijk is dat omvangrijke kostenoverschrijdingen in het project optreden. De uitkomst is als volgt.

Uitkomst VRAGENLIJST

Omvangrijke kostenoverschrijding mogelijk

De geïnterviewden zijn verdeeld over de vraag of er na het nemen van de definitieve beslissing over het project er omvangrijke kostenoverschrijdingen zullen optreden. Dit is opmerkelijk omdat blijkt dat de vertegenwoordigers van de betrokken actoren geen zekerheid hebben over de ingeschatte kosten. Echter nemen de bestuurders wel een beslissing over het project op basis van deze kostenraming.

De geïnterviewden geven aan dat men niet met zekerheid kan zeggen dat de kosten van het project hoger zullen uitvallen dan de geraamde 321 miljoen euro. De risico's liggen met name bij de aanpalende projecten, zoals de realisatie van de OV-terminal in het stationsgebied. Zo zouden verschillende planningsinzichten met het project Stationsgebied op een ander uitvoeringstermijn van de Uithoflijn kunnen uitkomen (Interview Gerritsen, 5 juli 2011). De realisatie van de OV-terminal en de Uithoflijn in hetzelfde gebied is een complexe opgave en kan mogelijk leiden tot kostenoverschrijding. Zowel projectorganisatie Stationsgebied als projectbureau Uithoflijn "willen beide binnen hun scope en budget blijven en eigenlijk geen ruimte aan elkaar bieden" (Interview Schütte, 5 juli 2011). Het ministerie van Infrastructuur en Milieu stelt over een mogelijke kostenoverschrijding dat het naïef is te veronderstellen dat die beschikbare 110 miljoen euro voldoende is (Interview Zimmerman, 1 juli 2011).

6.4.5 Verstrikking

Omdat er nog geen definitieve beslissing genomen is over de realisatie van de Uithoflijn, is het nog te vroeg om vast te stellen of er sprake is van verstrikking in het besluitvormingsproces. In juni 2011 heeft de Utrechtse gemeenteraad wel een definitief projectbesluit genomen, maar dit besluit dient te worden bekrachtigd door een definitief besluit van het Algemeen Bestuur van Bestuur Regio Utrecht. Deze zogenaamde *go/no-go beslissing* staat voor december 2011 gepland (Projectorganisatie Uithoflijn, 2011). Door deze definitieve beslissing uit te stellen heeft de Utrechtse regionale en lokale politiek verstrikking van het besluitvormingsproces kunnen voorkomen. Ook zijn er terugvalopties opengehouden, zoals de realisatie van de HOV om de Zuid als busbaan (Interview Gerritsen, 5 juli 2011). Uit de uitkomsten van de enquête blijkt dat geïnterviewden van oordeel zijn dat verstrikking niet is voorgekomen in het project.

Uitkomst VRAGENLIJST

Verstrikking is niet voorgekomen

De geïnterviewden zijn van mening zijn dat verstrikking niet voorgekomen is in het project.

Wel zijn er niet terug te draaien beslissingen genomen. Zo is in 2009 voor 33,2 miljoen euro gebouw Cranenborch aangekocht; een aankoop die bij geen-vertramming van het project niet noodzakelijk zou zijn geweest. Er is een overeenkomst met het ministerie van Infrastructuur en Milieu voor een bijdrage aan de realisatie van de Uithoflijn van 110 miljoen euro. Projectorganisatie Stationsgebied houdt bij de realisatie van haar project rekening met vertramming van de Uithoflijn, waarbij de scope van het project Stationsgebied wordt aangepast (Interview Schütte, 5 juli 2011). In de Utrechtse gemeenteraad is een beslissing genomen voor vertramming van de Uithoflijn; niet-vertrammen zou dus politieke gevolgen kunnen hebben. Daarnaast gaan zowel de Uithofpartners als de Utrechtse bevolking uit van de realisatie van een tramlijn.

Er kan dus op basis van de resultaten geconcludeerd worden dat er een definitieve *go/no-go beslissing* over het project niet kan worden genomen, zonder dat deze negatieve financiële of politieke effecten tot gevolg heeft.

Ook is voorstelbaar dat een mogelijke onvoorziene stijging van de kosten of door andere onvoorziene risico's de informatie zal veranderen waarop de *go/no-beslissing* wordt genomen. In de vorige paragraaf is geconcludeerd dat de kans aanwezig is dat er onvoorziene zaken optreden. Zelfs bij het zich niet voordoen van deze kans is hierboven al geconcludeerd dat het niet mogelijk is om zonder negatieve financiële of politieke effecten een *no-go-beslissing* te nemen.

Op basis van deze analyse kan worden geconcludeerd dat bij een verandering van de informatie waarop de beslissing wordt gebaseerd het niet mogelijk is om een *no-go beslissing* te nemen zonder negatieve effecten. In die context is er dus wel sprake van verstrikking bij de Uithoflijn.

6.5 Conclusie

Het planningsproces van het project startte in 2003 en is nog niet afgerond. Een definitieve beslissing over de realisatie van het project moet nog worden genomen. De geraamde kosten van het project bedragen € 321 miljoen euro en worden gedekt door de betrokken overheden (Bestuur Regio Utrecht, 2011). Er is sprake van een evenwichtige verdeling van belangen tussen de centrale actoren die betrokken zijn in het besluitvormingsproces van de Uithoflijn. Een groot deel van de actoren heeft er belang bij dat de Uithoflijn wordt gerealiseerd, uitgezonderd de projectorganisatie Stationsgebied. Deze projectorganisatie is samen met de Uithofpartners geen financier van het project. De andere centrale actoren zijn dit wel. Op basis hiervan kan dus worden geconcludeerd dat nagenoeg alle partijen een primair belang hebben bij een kosteneffectieve realisatie van de Uithoflijn.

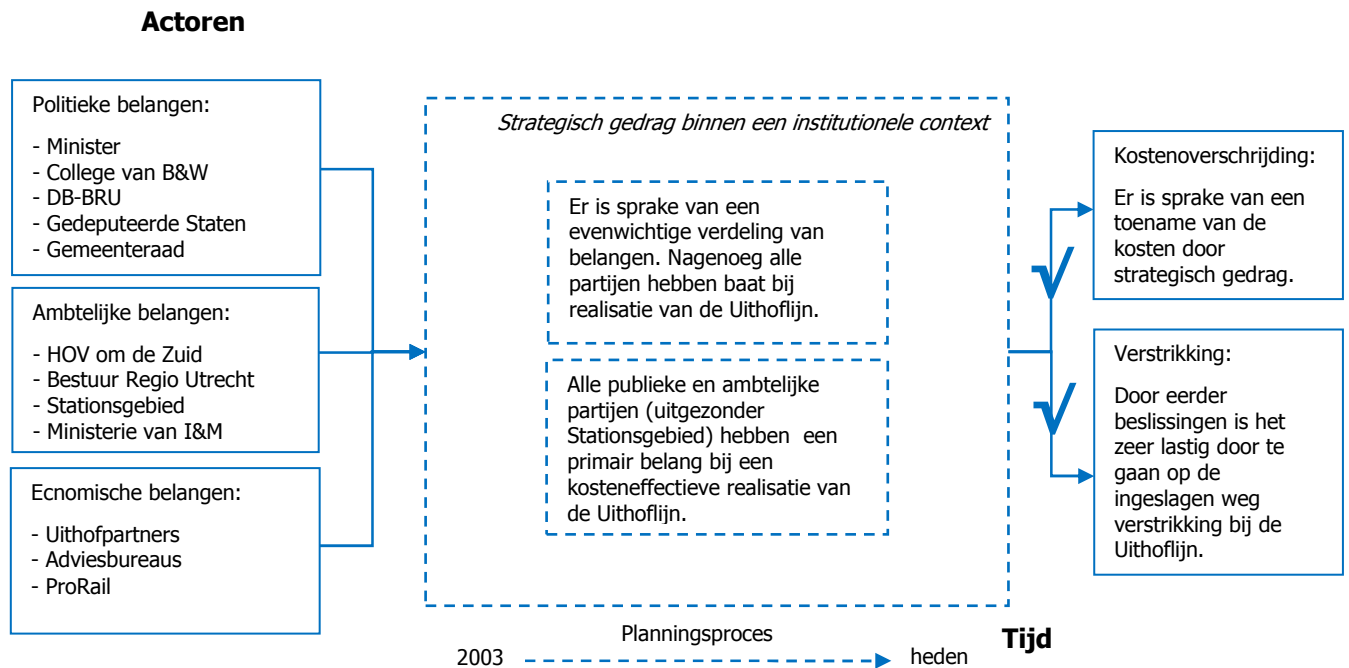
In 2009 werden de investeringskosten geraamd op 250 miljoen euro, ten tijde van het projectbesluit in juni 2011 was dit toegenomen tot 321 miljoen euro (Interview Van den Boogaard, 16 juni 2011). Dit is een stijging van de kostenraming met 71 miljoen euro als gevolg van wijzigingen in de scope van het project. Hiervan is 4,5 miljoen euro voor de verlenging van 600 meter naar het transferium, en 68 miljoen euro voor de koppeling met de bestaande tramlijn, de SUNIJ-lijn, waarvan 33,2 miljoen euro bestemd is voor de verwerving van gebouw Cranenborch in het stationsgebied.

Daarnaast blijkt uit de enquête dat de geïnterviewden aangeven dat men niet met zekerheid kan zeggen dat de kosten van het project hoger zullen uitvallen dan de geraamde 321 miljoen euro. De risico's liggen met name bij de aanpalende projecten, zoals de realisatie van de OV-terminal in het stationsgebied. Zo stelt ook het ministerie van Infrastructuur en Milieu dat het naïef is te veronderstellen dat er geen kostenoverschrijding op zal treden en dat de beschikbare rijksbijdrage van 110 miljoen euro voldoende zal zijn (Interview Zimmerman, 1 juli 2011).

Er was sprake van strategisch gedrag van actoren in de besluitvorming over de Uithoflijn. Zo is de rijksfinanciering tot stand gekomen als gevolg van het streven naar eigen belang van de regionale actoren. Met een positief resultaat voor het project tot gevolg. Er was sprake van strategisch gedrag van actoren bij de verwerving van gebouw Cranenborch van een private partij voor een bedrag van 33,2 miljoen euro. De kosten voor het project Uithoflijn nemen toe, terwijl de partijen die profiteren projectorganisatie Stationsgebied (onder

verantwoordelijkheid van de gemeente Utrecht) en een private partij (ING-REIM) zijn. Tot slot is er sprake van strategisch gedrag rond de tracéverlenging naar P&R-De Uithof, waarbij de gemeente Utrecht voor de besluitvorming uitliep om haar eigen belang bij het transferium te realiseren. In figuur 6.5 is de conclusie van de case studie uitgewerkt in het conceptueel model.

Figuur 6.5 Uitgewerkt conceptueel model Uithoflijn



Er is nog geen definitieve beslissing genomen over de realisatie van de Uithoflijn, hierdoor kan er geen oordeel worden gegeven over eventuele verstrikking in het besluitvormingsproces. Echter kan er doordat er een aantal beslissingen is genomen, zoals de verwerving van gebouw Cranenborch, er geen volledige *go/no-go beslissing* over het project worden genomen, die geen negatieve financiële of politieke effecten tot gevolg heeft. Bij een mogelijke onvoorziene stijging van de kosten of door andere onvoorziene risico's waardoor de informatie waarop de besluitvorming is gebaseerd zal veranderen, zal er sprake zijn van verstrikking in het besluitvormingsproces van de Uithoflijn.

7 Conclusie en discussie

In dit hoofdstuk staat de conclusie van het onderzoek beschreven. De empirische onderzoeksvragen worden in de eerste paragraaf beantwoord en gekoppeld aan de theorie. Vervolgens worden in de eerste paragraaf de hoofdconclusies van het onderzoek beschreven door het beantwoorden van de centrale vraagstelling. Dit onderzoek wordt afgesloten met een slotbeschouwing, waarin de conclusies van het onderzoek ten aanzien van het verschijnsel *verstrikking* in een bredere context binnen de ruimtelijke ordening worden geplaatst.

7.1 Empirische onderzoeksvragen

Door het vergelijken van de resultaten uit de analyse op de case studie Betuweroute en de case studie Uithoflijn worden empirische onderzoeksvragen beantwoord. De case studie Betuweroute, een afgerond railinfrastructureel project, geldt als referentiekader voor kostenoverschrijding en verstrikking. Bij de Uithoflijn, een railinfrastructureel project in het planningsproces, zijn de verbanden uit het conceptueel model onderzocht.

1. Welke centrale actoren en met welke belangen zijn betrokken in het planningsproces?

De centrale actoren in het planningsproces van railinfrastructurele projecten hebben allen eigen belangen. In het onderzoek zijn de actoren geordend naar gelang ze gedreven worden door een ambtelijk, economisch of politiek belang. In de conclusie is deze ordening niet aangehouden. Er is sprake van een grote betrokkenheid van overwegend publieke actoren in het besluitvormingsproces rondom beide projecten. Deze groep actoren blijft ten tijde van het planningsproces in grote mate constant.

Betuweroute

Er was sprake van een tweedeling van actoren verdeeld in voor- en tegenstanders van het project. Deze tweedeling was voor een groot deel het gevolg van de rol van de NS, doordat deze weinig waarde hechtte aan de belangen van omwonenden en decentrale overheden (TCI, 2004a). De voorstanders van de Betuweroute waren actoren die zouden profiteren van de toekomstige verbinding, actoren als de Rotterdamse Lobby en de NS, terwijl deze partijen op geen enkele wijze meefinancierden aan het project. Tegenstanders waren actoren die nadelige gevolgen zouden ondervinden van de Betuweroute of die de belangen behartigden van deze partijen (Interview Priemus, 22 juni 2011). De geïnterviewden bevestigden in de vragenlijst op basis van een *likert-scale* onderzoek het beeld dat er sprake was van een onevenwichtige verdeling van belangen.

Uithoflijn

De centrale actoren van het project hebben de overeenkomende ambitie om de Uithoflijn te realiseren. Projectorganisatie Stationsgebied is de enige centrale actor die uitgesproken tegenstander is van het project, dit vanwege de mogelijkheid tot vertraging van het eigen project (Interview Schutte, 5 juli 2011). Buiten deze actor lijken er geen tegenstanders van het project te zijn, in ieder geval niet met politieke invloed. Uit de vragenlijst op basis van een *likert-scale* blijkt dat actoren gedreven door een politiek belang de boventoon voerden. Deze actoren zijn het Dagelijks Bestuur van de Bestuur Regio Utrecht en het College van B&W van de gemeente Utrecht. Deze twee actoren worden in de keuze voor een tramverbinding ondersteund door het projectbureau Uithoflijn en door ambtenaren van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (Interview Zimmerman, 1 juli 2011). De centrale actoren zijn, buiten de projectorganisatie Stationsgebied en de Uithofpartners, op enige wijze financieel verantwoordelijk voor het project. De Uithofpartners profiteren van een toegenomen bereikbaarheid door de Uithoflijn, maar zijn geen deelgenoot in de financiering van het project.

De verschillen tussen de projecten zijn daarin gelegen dat er bij de Uithoflijn slechts één partij een uitgesproken tegenstander is van het project, terwijl er bij de Betuweroute juist sprake is van een min of meer gelijkwaardige tweedeling tussen voor- en tegenstanders. Bij de Betuwelijn zijn niet alle partijen deelgenoot in de financiering, terwijl juist bij de Uithoflijn nagenoeg alle partijen wel deelgenoot zijn.

2. Wat is de institutionele context?

In het theoretisch kader is geconstateerd dat de institutionele context van het project bepalend is voor de bewegingsruimte waarbinnen actoren hun belangen kunnen maximaliseren en zich strategisch gedragen. De institutionele context bestaat uit een formele en een informele context.

Betuweroute

In de formele institutionele context was er sprake van een afwezigheid van bepalende systematiek (Pestman, 2001). Dit kwam tot uiting in ten eerste het ontbreken van een gedegen probleemanalyse waardoor er geen integrale afweging en nut-en-noodzaak discussie over het project is uitgevoerd (Interview Roscam Abbing, 22 juni 2011). Ten tweede hadden de NS en het ministerie van Verkeer en Waterstaat weinig aandacht voor de belangen van actoren als omwonenden en decentrale overheden. In de beginfase van het project zijn deze partijen niet gehoord (TCI, 2004a). In de informele institutionele context is er sprake van een hechte relatie tussen de Rotterdamse Lobby en het ministerie van Verkeer en Waterstaat

(TCI, 2004a). De aanwezigheid van dit netwerk had een snelle besluitvorming over het project tot gevolg.

Uithoflijn

In de formele institutionele context was er sprake van een afwegingskader voor besluitvorming over het project. Een voorbeeld hiervan was het toepassen van een *Maatschappelijke-Kosten-Baten-Analyse*, waarmee de besluiten onderbouwd zijn. Daarnaast is er in de beginfase van het project rekening gehouden met de belangen van andere actoren naast die van de centrale actoren (Interview De Lannoy, 9 juni 2011). In de informele institutionele setting is er sprake van een netwerk van centrale actoren die voorstander zijn van realisatie van het project en de ambitie delen deze te realiseren. In dit netwerk zijn de actoren positief over de Uithoflijn en stralen de actoren een 'wij-gevoel' uit (Van Rossen, 4 juli 2011). Dit netwerk is zelfs zo sterk dat de betrokken centrale actoren inclusief de Uithofpartners, gezamenlijk documenten en input leveren voor het behalen van een positieve MKBA-score (Interview Zimmerman, 1 juli 2011).

De formele institutionele context verschilt met name in de aan- en afwezigheid van een gedegen afwegingskader. Naar aanleiding van de problemen bij grote infrastructurele projecten zoals de Betuweroute, is de besluitvormingsstructuur van deze projecten in Nederland aangepast (TCI, 2004a). Dit had positieve gevolgen voor de besluitvormingsmethodiek rondom de Uithoflijn, waardoor er wel sprake was van een gedegen afwegingskader. Het informele netwerk heeft bij beide projecten een bepalende invloed gehad in de besluitvorming. Deze conclusie komt overeen met de theorie. Waarin De Bruijn en Ten Heuvelhof (2007) stellen dat er in de netwerkbenadering sprake is van wederzijdse afhankelijkheid van actoren in een netwerk waarin zij samen dienen te werken om de eigen doelstellingen te realiseren. Het kader van de institutionele context bood een mogelijkheid voor strategisch gedrag van actoren.

3. Is er sprake van strategisch gedrag van actoren?

Strategisch gedrag van actoren is binnen de netwerkbenadering het streven van actoren naar maximalisatie van het eigen belang (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2007). Uit de resultaten van het case onderzoek blijkt dat strategisch gedrag door de centrale actoren is voorgekomen in beide cases.

Betuweroute

Er is sprake van het strategisch gedrag van actoren in de planningsfase van de Betuweroute, dit is in drie punten uitgelicht. Ten eerste was er sprake van strategisch gedrag omtrent de snelle besluitvorming van de Betuweroute, zonder een gedegen nut-en-noodzaak discussie. De invloed van de Rotterdamse Lobby en de NS op het Ministerie van Verkeer en Waterstaat door het informele netwerk waren hier bepalend. Dit blijkt uit het feit dat de Minister deel uitmaakte van een vastberaden belangencoalitie voor de Betuweroute (TCI, 2004a). De Rotterdamse Lobby heeft uiteindelijk een maximaal resultaat behaald, want er is een goederenverbinding gerealiseerd ten faveure van hun belangen en daarvoor heeft men geen financiële bijdragen te hoeven leveren. Ten tweede was er ook sprake van maximalisatie van het eigen belang door de opeenvolgende Ministers van Verkeer en Waterstaat. De rol van de minister is zowel procesbewaker als projectpromotor. Deze tweede taak bleek belangrijker bij de opeenvolgende ministers (TCI, 2004a). Ten derde was er ook sprake van het streven naar eigen belang rondom de beeldvorming van de Betuweroute. De maatschappelijke onrust rondom de Betuweroute leidde er toe dat het ministerie van Verkeer en Waterstaat een zeer positief beeld van de Betuweroute verkondigde, terwijl de belangengroepen en decentrale overheden juist het beeld van de 'verwoester van de Betuwe' verkondigden. Het gevolg hiervan was dat decentrale overheden extra inspanningen leverden om hun belangen veilig te stellen, zowel politiek als economisch (Pestman, 2001).

Uithoflijn

In de case Uithoflijn is er sprake van strategisch gedrag van betrokken actoren. Zo is de Rijksfinanciering tot stand gekomen als gevolg van het streven naar eigen belang van de regionale actoren met een positief resultaat voor het project tot gevolg. Er is sprake van strategisch gedrag van actoren (de gemeente Utrecht) bij de verwerving van gebouw Cranenborch (eigendom van een private partij) voor een bedrag van 33,2 miljoen euro. De kosten voor het project Uithoflijn nemen daardoor toe, terwijl de partijen die profiteren van deze aankoop de projectorganisatie Stationsgebied (onder verantwoordelijkheid van de gemeente Utrecht) en een private partij (ING-REIM) zijn. Tot slot is er ook sprake van strategisch gedrag rond de tracéverlenging naar P&R de Uithof, waarbij de gemeente Utrecht voor de besluitvorming uitliep om haar eigen belang bij het transferium te realiseren.

Strategisch gedrag is opgetreden in beide projecten. Zo was het mogelijk dat de voorstanders van de Betuweroute met een groot netwerk en goede relaties bij bepalende actoren in de besluitvorming weinig inspraakmogelijkheden hebben geboden, terwijl deze actoren (zoals de Rotterdamse Lobby als de NS) geen enkel belang hadden bij een kosteneffectieve realisatie van de Betuweroute. De belangen bij een kosteneffectieve realisatie speelden ook een rol bij

de Uithoflijn;, zo trokken de regionale partners gezamenlijk op omtrent het verkrijgen van Rijksfinanciering van de Uithoflijn. Deze partijen leveren een financiële bijdrage aan het project; een financiële bijdrage van de rijksoverheid vergroot zowel de kans op realisatie van het project terwijl het niet meer financiële inspanning van de regionale partijen verlangt. Er kan worden geconcludeerd dat strategisch gedrag het gevolg is van de mogelijkheden die de formele en informele institutionele context schiep om het eigen belang van de centrale actoren na te streven.

4. Is er sprake van kostenoverschrijding als gevolg van strategisch gedrag?

Kostenoverschrijding is veel voorkomend probleem bij railinfrastructurele projecten. Het is een symptoom van de complexiteit van dergelijke projecten. Deze complexiteit is driedelig (Flyvbjerg et al., 2002). De *maatschappelijke complexiteit* in railinfrastructurele projecten heeft betrekking op het feit dat de beslissingen over deze projecten van invloed zijn op veel partijen en individuen. Railinfrastructurele projecten zijn *technisch complex* vanwege de grote verleiding om nieuwe technieken toe te passen. De *financiële complexiteit* is het gevolg van de maatschappelijke en technische complexiteit. Deze projecten worden gekenmerkt door een systematische onderschatting van de kosten en een systematische overschatting van de opbrengsten in het planningsproces (Flyvbjerg, 2008). Er is sprake van een stijging van de kosten in het planningsproces wanneer de werkelijke kosten hoger zijn dan de voorspelde kosten van het project. Per project is geconcludeerd of dit is opgetreden en wat hier de oorzaak van was.

Betuweroute

In de case Betuweroute werden de geschatte kosten op de verschillende besluitvormingsmomenten voor het realiseren van het project steeds hoger. De eerste schatting was 1,134 miljard euro tot uiteindelijk 3,744 miljard euro bij het afronden van de besluitvorming in 1995. De oorzaak van deze kostenstijging was enerzijds het niet kunnen overzien van de complexiteit van het project in de beginfase. De inpassing bleek complexer dan verondersteld, met name het compenseren van actoren die vermogensverlies leidden door bijvoorbeeld milieuhygiënische maatregelen (TCI, 2004a). Anderzijds was de stijging het gevolg van het toevoegen van de havenspoorlijn bij het project en van ingediende moties in de Tweede Kamer. Enkele van deze moties waren een indirect gevolg van de maatschappelijke onrust ontstaan door de komst van de Betuweroute (TCI, 2004a).

Uithoflijn

In de case Uithoflijn zijn de kosten in 2009 geschat op 250 miljoen euro, ten tijde van het principebesluit in 2011 was er sprake van een kostenraming van 321 miljoen euro, een toename in de kostenraming van 71 miljoen euro. De belangrijkste reden hiervoor zijn wijzigingen als gevolg van invloed en belangen van betrokken actoren in de scope van het project, zoals verlenging naar de Uithof en een koppeling met de bestaande tramlijn, de SUNIJ-lijn (Interview Van den Boogaard, 16 juni 2011).

In beide projecten is er sprake van een toename van de kosten ten tijde van het planningsproces. Ten eerste is bij de Betuweroute aangetoond dat een oorzaak van de kostenstijging het onderschatten van de complexiteit van het project was. Ten tweede is er sprake van scopewijzigingen bij zowel bij de Uithoflijn als bij de Betuweroute. De koppeling met respectievelijk het bijtrekken van de *Havenspoorlijn* of de *SUNIJ-lijn* of is hiervan een voorbeeld. Ten derde waren de kostenstijgingen het gevolg van het strategisch gedrag van de actoren. Bij de Betuweroute leidden compensatie en moties door het handelen naar eigen belang van actoren door voor- en tegenstanders tot een stijging van de kosten. Bij de Uithoflijn komt de kostenstijging door het strategisch gedrag van actoren bij de verwerving van gebouw *Cranenborch* en het verlengen van de *Uithoflijn*. De complexiteit van het project, scopewijzigingen en strategisch gedrag van actoren zijn de oorzaken van de stijging. Kostenoverschrijding is het gevolg van de maatschappelijke complexiteit van het project. Er kan dus geconcludeerd worden dat Flyvbjerg et al. (2002) terecht stellen dat dit betrekking heeft op het feit dat beslissingen over deze projecten van invloed zijn op veel partijen en individuen.

Het handelen van actoren naar hun belang bij een kosteneffectieve realisatie van het project speelt tevens een rol in de stijging van de kosten. De onderschatting van de kosten door de snelle besluitvorming was mede het gevolg van het eigen belang van de actoren die profijt hadden bij de Betuweroute. Binnen institutionele context werd hen de mogelijkheid geboden hiernaar te handelen zonder dat dit een werkend afwegingskader van in de formele institutionele context met een stijging van de kosten tot gevolg had. Opmerkelijk is dat de invloed van niet meefinancierende partijen groot was in de besluitvorming. Bij de Betuwelijn zijn niet alle partijen deelgenoot in de financiering, terwijl juist bij de Uithoflijn nagenoeg alle partijen wel deelgenoot zijn. Dit verschil is zichtbaar in de kostenontwikkeling van beide projecten. Uit de empirie blijkt dus dat in beide gevallen strategisch gedrag als oorzaak kan worden gezien van kostenstijging in het planningsproces van de cases. Dit kan het geval zijn van het ontbreken van een primair belang bij een kosteneffectieve realisatie. Dit is opmerkelijk om dat Flyvbjerg (2004) immers heeft aangetoond dat als er geen of weinig actoren zijn met een primair belang bij een kosteneffectieve realisatie van het project dat dit

de kosten doet stijgen, als gevolg van strategisch gedrag van actoren. De kostenoverschrijding in deze projecten kan *verstriking* tot gevolg hebben.

5. Komt het verschijnsel *verstriking* voor? En zo ja, op welke manier?

De definitie van *verstriking* volgens Brockner en Rubin (1985) is: "Verstriking treedt op in een besluitvormingsproces, wanneer individuen hun verbondenheid met een eerder gekozen – maar falende – actie intensiveren om een in het verleden gemaakte investering te behouden en/of te rechtvaardigen." Dit verschijnsel treedt op binnen railinfrastructurele projecten in een situatie waarbij de werkelijke kosten en opbrengsten in negatieve zin of afwijken van? met de voorspelde kosten en opbrengsten op een eerder moment. Met het gevolg dat de eerder gekozen actie wordt geïntensiveerd, in dit geval de *go-beslissing* over het project.

Betuweroute

Ten tijde van de besluitvorming werden er door de minister en het kabinet beslissingen genomen ten behoeve van de realisatie van de Betuweroute. Deze beslissingen werden genomen naar later blijkt op basis van een incorrecte schatting van de kosten. Door de bestuurders werd een project gestart waarvan op voorhand niet duidelijk was wat de totale kosten zouden zijn. Vanaf het moment dat de Betuweroute werd opgenomen in planningsdocumenten van het Rijk werd er al een bepalende keuze gemaakt voor de aanleg. Na het nemen van een beslissing stegen de kosten, maar steeds weer werd – in plaats van het voeren van een nut-en-noodzaak discussie (TCI, 2004) vanwege de gestegen ingeschatte kosten en maatschappelijke weerstand – juist volhardend opgetreden door de bestuurders om de eerder genomen beslissing te rechtvaardigen. Een voorbeeld hiervan is dat toen de ambtelijke organisatie van het ministerie er in 1993 op wees dat er onvoldoende zicht bestond op alternatieven en op de economische effecten van de Betuweroute, terwijl de kosten van de voorkeursvariant aanzienlijk hoger lagen dan in het SSV2 was geraamd, minister Maij-Weggen deze kritiek trotseerde en een planologische kernbeslissingsprocedure (PKB) (TCI, 200a) startte. Dit proces van kritiek leveren en het trotseren hiervan heeft zich enkele malen als volgt herhaald.

Uithoflijn

Bij de Uithoflijn is er nog geen definitieve keuze gemaakt over het project. In juni 2011 heeft de Utrechtse gemeenteraad wel een definitief projectbesluit genomen, maar dit besluit dient nog te worden bekrachtigd door een definitief besluit van het Algemeen Bestuur van Bestuur Regio Utrecht (BRU). Deze zogenaamde *go/no-go beslissing* staat voor december 2011 gepland (Projectorganisatie Uithoflijn, 2011). Wel zijn er reeds niet terug te draaien

beslissingen genomen, die verstrikking tot gevolg kunnen hebben. Zo is in 2009 voor 33,2 miljoen euro het gebouw Cranenborch aangekocht; een aankoop die bij 'geen vertramming' van het project niet noodzakelijk is. Er is een overeenkomst met het Ministerie van Infrastructuur en Milieu voor een bijdrage aan de realisatie van de Uithoflijn van 110 miljoen euro. Projectorganisatie Stationsgebied houdt bij de realisatie van haar project wel rekening met vertramming van de Uithoflijn, waarbij de scope van het project Stationsgebied is aangepast (Interview Schütte, 5 juli 2011). Hoewel er nog geen definitieve beslissing genomen is over de realisatie van de Uithoflijn, is in de Utrechtse gemeenteraad is al wel besloten tot de vertramming van de Uithoflijn; het 'niet vertrammen' kan dus politieke gevolgen hebben omdat de verwerving van gebouw Cranenborgh voor 33,2 miljoen dan niet nodig was geweest.

In de onderzochte case Betuweroute is er sprake van verstrikking volgens de definitie van Brockner en Rubin (1985). Er is een bewuste keuze gemaakt voor realisatie van het project en naar later bleek op basis van incorrecte informatie, waarna de bestuurders toch volhardden in het behouden van de gemaakte keuze. Na elke genomen beslissing bleek dat de inschatting van de kosten van het project niet helder waren, aangezien de kosten in een later stadium weer stegen. De in een eerder stadium genomen beslissing werd genomen op basis van incorrecte informatie. Door kostenstijging bleek deze beslissing onomkeerbaar. Dit proces heeft zich meerdere malen herhaald.

In de case Uithoflijn is er geen sprake van het verschijnsel verstrikking op eenzelfde wijze als bij de Betuweroute is geconstateerd. Wel kan er op basis van de resultaten geconcludeerd worden dat een definitieve *no-go beslissing* over het project niet kan worden genomen, zonder dat deze negatieve financiële of politieke effecten tot gevolg zal hebben. Het is tevens voorstelbaar dat door onvoorziene risico's de informatie zal veranderen waarop de *go/no-go* beslissing kan worden genomen. Op basis van deze analyse kan worden geconcludeerd dat bij een verandering van de informatie waarop de beslissing wordt gebaseerd, het al niet meer mogelijk is om een *no-go beslissing* te nemen zonder negatieve effecten. Dus door beslissingen in het verleden is het zeer lastig om niet door te gaan op de ingeslagen weg van het aanleggen van de Uithoflijn als trambaan. Er is dus sprake van verstrikking bij de Uithoflijn.

In dit onderzoek is geconcludeerd dat verstrikking een voorkomend fenomeen is in railinfrastructurele projecten. Dit is tweeledig. Enerzijds kan een beslissing genomen worden zonder een echte nut-en-noodzaak discussie over het project en dus op basis van incorrecte informatie en dus vast te houden aan de beslissing in besluitvorming. Anderzijds is het mogelijk de daadwerkelijke beslissing uit te stellen omdat dan de complexiteit van het project goed uit te zoeken alvorens een daadwerkelijke beslissing ten nemen.

Het pluricentrische perspectief op besluitvorming kan een verklaring bieden voor het ontstaan van deze vorm van verstrikking. Dit *ronden model* van Teisman (2000) gaat ervan uit dat een cumulatie van beslissingen leidt tot besluitvorming. Door verscheidende beslissingen en belangen van actoren komt een besluit tot stand en voordat het daadwerkelijke besluit wordt bekrachtigd door de aangewezen actoren is het besluit eigenlijk al genomen. In dit perspectief gezien kan worden gesteld dat, in het geval van de case Uithoflijn, het besluit al tot stand is gekomen voordat de daadwerkelijke definitieve beslissing wordt genomen. Er is immers al geen besluit meer mogelijk zonder negatieve effecten tot gevolg. Er kan dus worden geconcludeerd dat kleine beslissingen bepalend zijn voor de uitkomst op het daadwerkelijk moment van de definitieve beslissing.

7.2 Centrale vraagstelling

In hoeverre heeft strategisch gedrag van actoren bij railinfrastructurele projecten kostenoverschrijding en daardoor verstrikking tot gevolg? En welke conclusies kunnen worden geformuleerd uit een vergelijking tussen wetenschappelijke theorieën en de analyse van de resultaten van het empirisch onderzoek over het vóórkomen van de problematiek van kostenoverschrijding en verstrikking bij railinfrastructurele projecten?

Het vergelijkend case studie onderzoek heeft aangetoond dat er in het planningsproces van railinfrastructurele projecten sprake is van *strategisch gedrag* van actoren. Actoren gedragen zich naar maximalisatie van het eigen belang. Het kader van de institutionele context scheidt de mogelijkheid voor actoren om strategisch gedrag te vertonen. Enerzijds is de informele institutionele context bepalend voor de wijze waarop actoren handelen. Zo trekken actoren met gedeelde belangen gezamenlijk op in het informeel netwerk in hun streven die gedeelde belangen te realiseren. Anderzijds blijkt ook dat het scheppen van een helder afwegingskader voor railinfrastructurele projecten in de formele institutionele context de kans verkleint op strategisch gedrag van actoren met kostenoverschrijding als gevolg. De institutionele netwerkbenadering wordt hiermee bevestigd als een bruikbare theorie om de problematiek van grote infrastructuurprojecten te onderzoeken.

Het onderzoek toont aan dat strategisch gedrag van actoren leidt tot een problematiek van *kostenoverschrijding* in het planningsproces. En ook dat deze het gevolg is van met name de maatschappelijke complexiteit van het project. Uit het onderzoek blijkt dat de betrokkenheid van actoren in de financiering van het project een positieve rol speelt ter voorkoming van een toename van de kosten bij dergelijke projecten. Actoren hebben in dit geval een belang als bewaker van de kosten. De theorie van Flyvbjerg (2004) over de betrokkenheid van actoren bij een kosteneffectieve realisatie railinfrastructuurprojecten wordt hiermee bevestigd.

Er is sprake van *verstrikking* bij de railinfrastructurele projecten in de case studies. Enerzijds kan een beslissing genomen worden zonder een echte nut-en-noodzaak discussie over het project. Op basis van incorrecte informatie wordt dus een koers ingezet, waaraan vervolgens wordt vastgehouden in de latere besluitvorming. Anderzijds is het mogelijk de daadwerkelijke beslissing uit te stellen vanwege de complexiteit van het project. In dit geval wil men eerst alles goed uitzoeken alvorens daadwerkelijk een beslissing te nemen. Echter wordt er in eerdere beslissingen die voorafgaan aan de daadwerkelijke definitieve beslissing er al voorgesorteerd op de definitieve beslissing, zodanig dat de uitkomst al grotendeels is bepaald. Een definitieve *no-go beslissing* over het project kan in dit geval niet worden genomen, zonder dat deze negatieve financiële of politieke effecten tot gevolg zal hebben. Tevens is het voorstelbaar dat door onvoorziene risico's de informatie zal veranderen waarop de go/no-go beslissing kan worden genomen.

Deze conclusies uit mijn empirisch onderzoek zijn in lijn met de ontwikkeling in de theorie dat verstrikking meer en meer een fenomeen is dat er toe doet in railinfrastructuurprojecten. Belangen en besluitvormingsprocessen zijn belangrijke onderdelen van projecten, die een eigen dynamiek kennen en de inhoud van het project mede bepalen.

De rol van verantwoordelijke bestuurder voor het planningsproces van railinfrastructurele projecten is in het afgelopen decennium veranderd van een bestuurder die aan de voorkant van het project een daadkrachtige beslissing neemt naar een nieuwe rol waarbij de beslissing pas wordt genomen zodra er zekerheid is over de kosten en risico's van het project.

Hierdoor is ook het traditionele model van *verstrikking* veranderd van een proces waarin een beslissing wordt genomen en aan deze beslissing ook met een veranderende context vast wordt gehouden naar een model waarbij de definitieve beslissing wordt uitgesteld tot het moment dat er er meer zekerheid is over de kosten en dus de risico's van de beslissing zijn afgenomen. Deze fasering in de besluitvorming brengt weer andere moeilijkheden met zich mee: als gevolg van een eerdere kleine beslissing kan een definitieve *no-go beslissing* over het project niet worden genomen, zonder dat deze negatieve financiële of politieke effecten zal hebben.

Kortom, beslissingen over railinfrastructurele projecten zijn van grote invloed op partijen en individuen. Actoren hebben grote belangen bij het wel of niet slagen van een railinfrastructureel project en streven naar maximalisatie van hun belang. Dit strategisch gedag kan leiden tot kostenoverschrijding en verstrikking in het planningsproces.

7.3 Slotbeschouwing

Het verschijnsel *verstrikking* is aan de orde bij infrastructurele projecten. Het beperkt zich echter niet tot dit soort projecten, maar komt ook voor bij andere ruimtelijke planningsopgaven in Nederland. Verstrikking komt voor in alle facetten van de Nederlandse ruimtelijke ordening. Daarom wil ik in deze slotbeschouwing ingaan op het belang van verstrikking in bredere zin. Verstrikking is iets van deze tijd. Als gevolg van verschillende ontwikkelingen heeft dit verschijnsel aan betekenis gewonnen.

Toegespitst op de ruimtelijke ordening wordt verstrikking veroorzaakt door de grote mate van invloed van een toenemende diversiteit aan partijen (actoren) bij ruimtelijke opgaven. De complexiteit van het spel van belangen neemt toe en dit leidt er toe dat het nemen van ruimtelijke beslissingen niet eenvoudiger is geworden de afgelopen decennia.

Allereerst is dit het gevolg van de ruimtedruk in Nederland. Deze druk op ruimte is al generaties lang in Nederland aanwezig, als gevolg van economische groei en een toename van de welvaart zal de ruimtelijke expansie en dus de druk op ruimte alleen maar meer toenemen.

Ten tweede is er sprake van een toenemende maatschappelijke invloed in het planningsproces. Meer dan ooit tevoren worden planningsprocessen beïnvloed door een diversiteit van actoren met uiteenlopende belangen. Elke burger of organisatie wil, kan en mag zijn eigen belang nastreven. Door de toegenomen individualisering van de samenleving en de daarmee gepaarde afname van de verzuiling vertrouwen de burgers en organisaties minder op de indirecte democratie en nemen ze het heft eerder in eigen hand. Daarnaast is het sociaal geaccepteerd en wordt het gestimuleerd om het eigen belang te zoeken en te verdedigen. Deze ontwikkeling heeft geleid tot institutionalisering van inspraak en tot een toename van formele inspraakmogelijkheden in planningsprocedures.

De maatschappelijke invloed in het planningsproces is enorm toegenomen, waardoor dus beslissingen over ruimte niet eenvoudiger zijn geworden. Deze trend zal zich doorzetten aangezien de toenemende druk op ruimte niet lijkt af te nemen en de individualisering van de samenleving een gegeven is.

Met deze ontwikkelingen die allen leiden tot een toenemende complexiteit van ruimtelijke opgaven zullen we moeten leren omgaan. Dit betekent dat projecten complex blijven, dat er grote kans is op verstrikking en daarmee onvoldoende zekerheid over de te bereiken resultaten in geld en tijd. Dit is geen aantrekkelijk perspectief.

Een voordehand liggende oplossing die wel tot een strak en van een tevoren afgesproken resultaat leidt, lijkt aantrekkelijker. Dit is een overheid die een strakke regie voert op ruimtelijke ontwikkelingen door de inzet van middelen en procedures. Met deze rol van de

overheid zullen belangen die in de loop van het project kunnen wijzigen door een veranderende maatschappelijke context, niet de mogelijkheid krijgen om zich te doen gelden.

Een dergelijke rol van de overheid is niet meer van deze tijd en zal op lange termijn door de maatschappij niet worden geaccepteerd. Aangezien een dergelijke regie niet kan voldoen aan de maatschappelijke complexe werkelijkheid.

Binnen de bestaande planningsprocedures en wet- en regelgeving moet er worden omgaan met de maatschappelijke belangen in ruimtelijke opgaven. De belangen zijn locatiespecifiek en kunnen niet van intergraal worden benaderd. Professionele regie van het locatiespecifieke planningsproces met verantwoordelijkheden zal het mogelijk maken beter om te gaan met de complexiteit van belangen en het verschijnsel verstrikking.

Alleen al het besef dat verschillende belangen van actoren om invloed strijden, dat verstrikking op de loer ligt en dat kennis van besluitvormingsprocessen in projecten noodzakelijk is, maakt het mogelijk om in projecten de maatschappelijke dimensie op een verantwoorde wijze mee te nemen.

Literatuurlijst

- Advies Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten. (2008). *Sneller en Beter*.
- Altshuler, A., & Luberhof, A. &. (2003). *Mega-Projects: The Changing Politics of Urban Public Investment*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Beichelt, T. (2007). *Institutional Engineering in the post-transformation period*. European University Viadrina. Frankfurt.
- Bell, R. (1998). *De bodemloze put. Megaprojecten en manipulatie*. Aristos Rotterdam.
- de Beus, J.W. (1994). *Het nieuwe rationale-keuze institutionalisme*. Beleid en Maatschappij. Jaargang 1994 nr. 5 (pp. 246-260).
- de Bruijn, H. & ten Heuvelhof, E. (2007). *Management in Netwerken: Over veranderen in een multi-actorcontext*. Lemma, Den Haag.
- Berveling, J. (1994). *Het stempel op de besluitvorming: Macht, invloed en besluitvorming op twee Amsterdamse beleidsterreinen*, Amsterdam: Thesis.
- Brockner, J., & Rubin, J.Z. (1985). *Entrapment in escalating conflicts: a social psychological analysis*. New York, Springer Verlag (geciteerd in Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten, 2004a).
- Bruijn, J., Jong, P., Korsten, A., & Zanten, W. (1996). *Grote Projecten: Besluitvorming & Management*.
- Commissie Hoogwaardig Openbaar Vervoer Leiden. (2010). *Sleutel tot een stap voorwaarts*.
- Commissie-Veerman. (2009). *Bouwen aan verbinding: De Noord/Zuidlijn Amsterdam*. Amsterdam.
- DePers. (2008, 03 18). *Overeenkomst over compensatie Zuiderzeelijn*. Opgehaald van DePers: <http://www.depers.nl/economie/183410/Overeenkomst-over-geld-Zuiderzeelijn.html>
- DiMaggio, P. (1988). Interest and Agency in Institutional Theory, in: L.G. Zucker (ed.). *Institutional Patterns and Organizations: Culture and Environment*, Cambridge (MA): Ballinger, 3-21.
- Flyvbjerg, B., Holm, M., & S, B. (2002). Underestimating Costs in Public Works Projects: Error or Lie? *American Planning Association* 68.
- Flyvbjerg, B., Bruzelius, N., & Rothengatter, W. (2003). *Megaprojects and Risks: An Anatomy of Ambition*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Flyvbjerg, B. (2004). *Procedures for Dealing with Optimism Bias in Transport Planning*. In association with COWI. British Department of Transport.
- Flyvbjerg, B. (2007). *Policy and planning for large-infrastructure projects: problems, causes, cures*. In *Environment and Planning B: Planning and Design 2007*, volume 34, pages 578–597.
- Flyvbjerg, B. (2008). *Public planning of mega-projects: overestimation of demand and underestimation of costs*. In H. Priemus, B. Flyvbjerg, & B. van Wee, *Decision-Making on Mega-Projects*.
- Gemeente Utrecht. (2010, december 6). Opgehaald van Hov om de Zuid: <http://www.utrecht.nl/smartsite.dws?id=269659>
- 't Hart, p., Metselaar, M., & Verbeek, B. (1995). *Publieke besluitvorming*. VUGA Uitgeverij B.V., 's-Gravenhage.
- Hertogh, M & Westerveld, E. (2010). *Playing with complexity: Management and organization of large infrastructure projects*.
- Ten Heuvelhof, E., de Jong, M., Kuit, M., & Stout, H. (2003). *Infrastratego: Strategisch gedrag in infrastructuur gebonden sectoren*. Lemma BV, Utrecht.
- Hoogerwerf, A., & Herweijer, M. (2003). *Overheidsbeleid: Een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen aan de Rijn: Kluwer (7^e druk)
- Keyrail. (2011). Opgehaald van Keyrail: <http://www.keyrail.nl/kaarten>
- Kingdon, J.W. (1984). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston: Little, Brown.
- Koppenjan, J.F.M. (1993). *Management van de Beleidsvorming: Een studie naar de totstandkoming van beleid op het terrein van het binnenlands bestuur*. 's Gravenhage: VUGA.
- Kor, R. (2008). *Werken aan projecten: aandacht voor mens en methode*. Deventer: Kluwer.
- Likert, R (1932). *A Technique for the Measurement of Attitudes*. *Archives of Psychology* 140: p 1-55
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2011). Opgehaald van Sneller en Beter: <http://www.Snellerenbeter.nl>
- Ministerie van Verkeer & Waterstaat. (1997). *Lightrail op een rij*. Den Haag: Rijksoverheid.
- Ministerie van Verkeer & Waterstaat. (2005). *Nota Mobiliteit*. Rijksoverheid.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat. (2009). *Spelregels van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport*. Rijksoverheid.

- Ministerie van Verkeer en Waterstaat. (2011). *MIRT Projectenboek*. Rijksoverheid.
- Ministerie van VROM. (2006). *Nota Ruimte: ruimte voor ontwikkeling*. Rijksoverheid.
- Nijkamp, P., Begeer, W., & Berting, J. (1996). *Denken over complexe besluitvorming: een panorama*. SDU Uitgevers, Den Haag.
- Pestman, P. (2001). *In het spoor van de betuweroute: Mobilisatie, besluitvorming en institutionalisering rond een groot infrastructureel project*. Rozenberg.
- Priemus, H. (2009). *Besluitvorming over megaprojecten: de Betuweroute en de Hogesnelheidslijn-Zuid als voorbeeld*. In J. de Vries, & P. Bordewijk, *Rijdende treinen en gepasseerde stations* (pp. 171-88).
- Priemus, H., & Konings, R. (2001). Lightrail in Urban Regions: what dutch policymakers could learn from experiences in France, Germany and Japan. *Journal of Transport Geography*, 187-98.
- Priemus, H. (2008). *How to improve the early stages of decision-making on mega-projects*. In H. Priemus, B. Flyvbjerg, & B. van Wee, *Decision-Making on Mega-Projects*.
- Priemus, H., Flyvbjerg, B., & van Wee, B. (2008). *Decision-Making on Mega-Projects: Cost-Benefit Analysis, Planning and Innovation*.
- Projectbureau RegioTram. (2010, december 8). *De RegioTram*. Opgehaald van RegioTram: <http://www.regiotram.nl>
- Roscam Abbing (1999a). *Hoe spoort het water? Ontspoorde besluitvorming Betuwelijn; een analyse van genegeerde alternatieven*.
- Roscam Abbing (1999b). *Beleidsramp Betuwelijn: Groepsdenken houdt alternatieven voor megaproject tegen*.
- Rijksoverheid. (2010, 12 10). *Sneller en Beter*. Opgehaald van Sneller en Beter: <http://www.snellerenbeter.nl/zo-werkt-u-sneller-beter/>
- Schoemaker, T. (2002). *Samenhang in vervoer- en verkeerssystemen*. Bussum: Coutinho.
- Scientific Council For Government Policy. (2008). *Infrastructures: Time To Invest*.
- Short, J., & Kopp, A. (2005). Transport Infrastructure: investment and planning Policy and research aspects. *Transport Policy*, 12: 360-67.
- Steunenberg, B. (2000). *Institutionele verandering: naar een bestuurskunde bewegend tussen 'vloeibare' en 'gestolde' voorkeuren*.

- Teisman, G.R. (1992). *Complexe besluitvorming: Een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*. 's-Gravenhage: VUGA.
- Teisman, R. (1995). *De reconstructie van complexe besluitvorming: over fasen, stromen en rondes*. In 't Hart, p., Metselaar, M., & Verbeek, B., *Publieke besluitvorming* (pp. 33-56)
- Teisman, G.R. (2000). *Models for research into decision-making process: On phases, streams and decision-making rounds*. In *Public Administration* Vol. 78 No. 4, 2000 (pp. 937-956)
- Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (TCI). (2004a). *Onderzoek naar infrastructuurprojecten*.
- Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (TCI). (2004b). *Onderzoek naar infrastructuurprojecten. Reconstructie Betuweroute. Besluitvorming uitvergroot*.
- Trapenberg Frick, K. (2008). The cost of the technological sublime: daring ingenuity and the new San Francisco-Oakland Bay Bridge. In H. Priemus, B. Flyvbjerg, & B. Wee, *Decision-Making on Mega-Projects: Cost-Benefit Analysis, Planning and Innovation* (pp. 239-62).
- van Dam, H. (2009). Fuikplanning: de RijnGouwelijn. In J. de Vries, & P. Bordewijk, *Rijdende treinen en gepasseerde stations* (pp. 189-212).
- Vries, J., & Bordewijk, P. (2009). *Rijdende treinen en gepasseerde stations*.
- Wee, B. v., & Dijst, M. (2002). *Verkeer en Vervoer in hoofdlijnen*. Bussum: Coutinho.

Interviews en bronnen case Betuweroute

Interviews

De uitgeschreven interviews zijn op navraag beschikbaar.

K. IJff, 22 juni 2011.

Onafhankelijk onderzoeker Betuweroute.

M. Roscam Abbing, 22 juni 2011.

Onafhankelijk onderzoeker Betuweroute.

H. Priemus, 22 juni 2011.

Emeritus hoogleraar TU Delft en voorzitter wetenschappelijke commissie TCI

P. Pestman, 22 augustus 2011.

Beleidsmedewerker Binnenlandse zaken en promotieonderzoek 'In het spoor van de Betuweroute'.

E. Westerveld, 24 augustus 2011.

Adviseur adviesbureau AT Osborne en promotieonderzoek 'Playing with Complexity'.

Bronnen

Hertogh, M & Westerveld, E. (2010). *Playing with complexity: Management and organization of large infrastructure projects.*

Pestman, P. (2001). *In het spoor van de Betuweroute: Mobilisatie, besluitvorming en institutionalisering rond een groot infrastructureel project.* Rozenberg.

Priemus, H. (2009). *Besluitvorming over megaprojecten: de Betuweroute en de Hogesnelheidslijn-Zuid als voorbeeld.* In J. de Vries, & P. Bordewijk, *Rijdende treinen en gepasseerde stations* (pp. 171-88).

Roscam Abbing, M. (1999). *Beleidsramp Betuwelijn: Groepsdenken houdt alternatieven voor megaproject tegen.*

Roscam Abbing, M. (2003). *'Hoe spoort het water? Ontspoorde besluitvorming Betuwelijn; een analyse van genegeerde alternatieven.*

Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (TCI). (2004b). *Onderzoek naar infrastructuurprojecten. Reconstructie Betuweroute. Besluitvorming uitvergroet.*

Interviews en bronnen case Uithoflijn

Interviews

De uitgeschreven interviews zijn op navraag beschikbaar.

J.P. de Lannoy, 9 juni 2011.

Directeur Uithoflijn van Bestuur Regio Utrecht.

B. Fokke, 14 juni 2011.

Lid (D'66) gemeenteraad Utrecht.

E. van den Boogaard, 16 juni 2011.

Projectleider projectbureau Uithoflijn gemeente Utrecht.

T. H.D. de Weger, 16 juni 2011.

Oud-wethouder (Christen Unie) gemeente Utrecht.

M. Zimmerman, 1 juli 2011.

Beleidsmederwerker van het Ministerie Infrastructuur & Milieu.

R. van Rossen, 4 juli 2011.

Projectleider Uithoflijn van Universiteit Utrecht.

A. Schütte, 5 juli, 2011.

Interface manager OV Terminal projectorganisatie Stationsgebied

A. J. Gerritsen, 5 juli 2011.

Burgemeester gemeente De Bilt en portefeuillehouder OV van Bestuur Regio Utrecht.

Bronnen

Besluitvorming Uithoflijn. (2011). *Overzicht besluitvorming Uithoflijn met commissiebriefven.*

Projectbureau Uithoflijn, Bestuur Regio Utrecht.

BRU. (2010). *Overzicht portefeuillehouders Bestuur Regio Utrecht.*

BRU. (2011). *Opgehaald van Bestuur Regio Utrecht: http://www.regioutrecht.nl/Mobiliteit/-Openbaar_Vervoer/regiotram-utrecht*

BRU. (2011a). *Projectbesluit Vetramming Uithoflijn door AB-BRU en Gemeente Utrecht.*

Collegeprogramma. (2006). *Collegeprogramma 2006-2010. Utrecht voor elkaar.* Gemeente

- Utrecht.
- College van B&W. (2009). *Commissiebrief: Raadsvoorstel aankoop Cranenborch*. Gemeente Utrecht.
- College van B&W. (2009a). *Commissiebrief: Vertramming HOV om de Zuid; samenwerkingsovereenkomst en stand van zaken*. Gemeente Utrecht.
- College van B&W. (2009b). *Commissiebrief: Voorontwerp en bestemmingsplan HOV Om de Zuid*. Gemeente Utrecht.
- College van B&W. (2010). *Commissiebrief: Stand van Zaken HOV om de Zuid*. Gemeente Utrecht.
- College van B&W. (2010a). *Commissiebrief: Stand van zaken vertramming HOV om de zuid*. Gemeente Utrecht.
- College van B&W. (2010b). *Informeren gemeenteraad: Afspraken bestuurlijk overleg Ring Utrecht en tram Utrecht Centraal – De Uithof*. Gemeente Utrecht
- College van B&W. (2010c). *Commissiebrief: Financiering Uithoflijn en voorontwerp HOV om de Zuid*. Gemeente Utrecht.
- Commissie voor verkeer en beheer. (2007). *Commissiebrief met onderwerp: Resultaten tramstudie om de Zuid*. Gemeente Utrecht.
- CU2030. (2011). Opgehaald van CU2030: http://www.cu2030.nl/utrecht_en_corio_tekenen_voor_toekomst_centrumgebied_en_leidsche_rijn
- Ecorys. (2011). *MKBA Uithoflijn: Rapportage uitkomsten*.
- Gemeente Utrecht. (2010, december 6). *Opgehaald van Hov om de Zuid: <http://www.utrecht.nl/smartsite.dws?id=269659>*. Persberichten.
- Gemeente Utrecht en Bestuur Regio Utrecht. (2010). *Studie inpassing Tramnetwerk in het Stationsgebied*.
- HTM Consultancy. (2007). *Tramstudie Utrecht. Conclusies en vervolgstappen. Samenvattende publieksversie. Bestuur Regio Utrecht, gemeente Utrecht*.
- KIN. (2011). *Second opinion op de kosten en baten van de Uithoflijn*. Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2010). *Ring Utrecht en tram Utrecht CS-de Uithof*.
- Projectorganisatie Stationsgebied. (2003). *Masterplan Stationsgebied*.

Projectorganisatie Stationsgebied. (2009). *Tracéwijziging Tram Stationsgebied*.

Projectorganisatie Uithoflijn. (2011). *Website HOV om de Zuid*.

Projectbesluit. (2011). *Projectbesluit Vertramming Uithoflijn: bijlage projectdefinitie Uithoflijn*.
Gemeente Utrecht, Bestuur Regio Utrecht.

Provincie Utrecht, Bestuur Regio Utrecht en gemeente Utrecht. (2010). *Rapport Uithoflijn*.

Sciencepark. (2011). Opgehaald van Utrecht Science Park: <http://www.utrechtsciencepark.nl/>

Verder. (2011) Opgehaald van Verder: <http://www.ikgaverder.nl/verder/wat-is-verder/>

Utrechts Archief. (2011). Opgehaald van het Utrechts Archief:
http://www.hetutrechtsarchief.nl/collectie/beeldmateriaal/fotografische_documenten/1960-1970/23285

Vragenlijst

Belangen

1. In het project en proces was er sprake van een evenwichtige verdeling tussen politieke, ambtelijke en economische belangen.

Zeer mee eens Mee eens Neutraal Mee Oneens Zeer mee oneens

2. Het politieke belang was in het project en proces van bovengeschildt belang.

Zeer mee eens Mee eens Neutraal Mee Oneens Zeer mee oneens

3. Het ambtelijke belang was in het project en proces van bovengeschildt belang.

Zeer mee eens Mee eens Neutraal Mee Oneens Zeer mee oneens

4. Het economische belang was in het project en proces van bovengeschildt belang.

Zeer mee eens Mee eens Neutraal Mee Oneens Zeer mee oneens

Projectaanpak

5. Het besluitvormingsproces heeft voldoende rekening gehouden met de planning van infrastructuur binnen de complexe werkelijkheid van ruimtelijke inpassing en betrokken partijen.

Zeer mee eens Mee eens Neutraal Mee Oneens Zeer mee oneens

6. Alternatieven oplossingen voor het probleem zijn in een brede context onderzocht en afgewogen.

Zeer mee eens Mee eens Neutraal Mee Oneens Zeer mee oneens

Kostenoverschrijding

7. Na het nemen van de definitieve beslissing over het project zullen er geen omvangrijke kostenoverschrijdingen meer optreden.

Zeer mee eens Mee eens Neutraal Mee Oneens Zeer mee oneens

8. De kans is groot dat het project binnen vastgestelde tijd en budget wordt gerealiseerd.

Zeer mee eens Mee eens Neutraal Mee Oneens Zeer mee oneens

9. De veranderende politiek-bestuurlijke context leidt tot kostenoverschrijding van het project.

Zeer mee eens Mee eens Neutraal Mee Oneens Zeer mee oneens

Verstrikking

10. Verstrikking is in hoge mate voorgekomen in het project

Zeer mee eens Mee eens Neutraal Mee Oneens Zeer mee oneens

Vragen semi-gestructureerd interviews

De semi-gestructureerde interview vragen gaan in op de begrippen van het conceptueel model. Dit zijn de volgende vragen. Tijdens de interviews zijn er specifieke vervolgvragen gerelateerd aan de actor gesteld.

1. In welke functie bent u betrokken bij het project?
2. Welke rol heeft uw organisatie bij het project?
3. Welke politiek/bestuurlijke belangen heeft uw organisatie bij het project?
4. Welke ambtelijke belangen heeft uw organisatie bij het project?
5. Welke economische belangen heeft uw organisatie bij het project?
6. Wat zijn naar uw mening de belangrijkste actoren die op enige wijze betrokken zijn bij het project?
7. Denkt u dat het mogelijk is dat er eventuele kostenoverschrijdingen bij het project optreden? Hoe kijkt u tegen kostenoverschrijdingen aan?
8. Ziet u een relatie tussen de belangen van de verschillende actoren en kostenoverschrijdingen?
9. Bent u bekend met het fenomeen verstrikking in het besluitvormingsproces?
10. Denkt u dat het mogelijk is dat er tijdens beslissingen over het projecten nieuwe ontwikkelingen zijn die een eerder genomen besluit in een ander perspectief plaatsen?
11. Acht u de kans aanwezig dat verstrikking gaat optreden?
12. Ziet u een relatie tussen de verschillende partijen en het fenomeen verstrikking?
13. Welke besluiten en maatregelen heeft u genomen om kostenoverschrijding tegen te gaan en binnen de gestelde termijn het project te realiseren?
14. Welke mogelijkheden en maatregelen ziet u in het algemeen om kostenoverschrijdingen tegen te gaan bij railinfrastructurele projecten?