



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

## Seinen in het beleidstraject van de Betuwelijn: Samenvatting van het beste propedeusewerkstuk van het studiejaar 1999-2000

Gerritsen, L.

### Citation

Gerritsen, L. (2001). Seinen in het beleidstraject van de Betuwelijn: Samenvatting van het beste propedeusewerkstuk van het studiejaar 1999-2000. *Bestuurskundige Berichten*, 16(1), 3-5. Retrieved from <http://hdl.handle.net/1887.1/item:3234387>

Version: Publisher's Version

License: [Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0 license](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

Downloaded from: <http://hdl.handle.net/1887.1/item:3234387>

**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).

## Inhoudsopgave

	pagina
* Seinen in het beleidstraject van de Betuwelijn <i>Lieke Gerritsen</i>	3
* Europese defensiesamenwerking <i>Bob Swinkels</i>	6
* De overheid als werkgever voor de organisatieadviseur <i>Jan Jaap van Halem</i>	8
* Landelijk Congres der Bestuurskunde <i>Jeroen Visser en Albert Jan van Zwieten</i>	9
* Onderzoeksreis naar Maleisië, een onvergetelijke ervaring <i>Liesbeth Augustijn</i>	11
* Verslag lezing Henk Westbroek <i>Jos Beugelsdijk</i>	14
<b>Themabijdrage:</b>	
* Crisis bij de geneeskundige hulpverlening? <i>Evelien Henstra</i>	16
* Transparantie binnen de GHOR <i>Ruud Houdijk</i>	19
* Rampenbestrijding in Rotterdam <i>Ruud Houdijk en Mariël Schouwink</i>	22
* Werken bij het COT <i>Ruben Schellingerhout</i>	27
* Link-it! Crisis	28

Samenvatting van het beste propedeusewerkstuk van het studiejaar 1999-2000

## Seinen in het beleidstraject van de Betuwelijn

*Lieke Gerritsen*

**Welke tactieken de rijksoverheid, de gemeente Zevenaar en de inwoners van Zevenaar gebruikten in hun belangenvertegenwoordiging bij de beleidsvorming rond de aanleg van de Betuwelijn.**

De afgelopen jaren hebben de plannen voor de aanleg van de Betuwelijn veel protesten opgeroepen. Opvallend was dat slechts die gemeenten en burgers leken te protesteren wiens belangen direct geschaad zouden worden. De rijksoverheid beschuldigde tegenstanders van de Betuwelijn dan ook van het zogenaamde Not-In-My-Backyard (NIMBY)-gedrag. Het rijk probeerde met bepaalde tactieken de publieke opinie ervan te overtuigen, dat de komst van de Betuwelijn in het belang van iedereen zou zijn. Daar tegenover stond het standpunt van de tegenstanders, die meenden niet slechts uit eigenbelang te handelden. Het zou juist in het algemeen belang zijn, als de Betuwelijn er niet zou komen. Om de gebruikte tactieken van de verschillende partijen te analyseren is het gedrag van burgers, gemeentebestuur en rijksoverheid ten opzichte van één gemeente onderzocht: de gemeente Zevenaar. De bevindingen zijn geanalyseerd aan de hand van de theorie van D. A. Stone<sup>1</sup>.

Zevenaar wordt in januari 1991 voor het eerst op de hoogte gebracht van de concrete gevolgen van de Betuwelijn voor de gemeente. Dit gebeurt met de startnotitie, uitgebracht door de Nederlandse Spoorwegen (NS). Spoedig

komt de gemeente met een reactie. Deze is verre van positief. Er is commentaar op de onvolledigheid van de informatievoorziening en op de lange tijd die de gemeente buiten spel is gehouden. Mede daardoor zijn de plannen van het Rijk in het geheel niet afgestemd op de specifieke ruimtelijke situatie van Zevenaar. In april 1992 wordt het Ontwerp van de Planologische Kern Beslissing (PKB) uitgebracht. Dit is een onderdeel van de Tracéwet. Deze wet maakt het voor het Rijk mogelijk grootschalige infrastructurele projecten, zoals de Betuwelijn, af te dwingen. De procedure van deze wet bestaat uit twee delen en de PKB is het eerste deel. In april 1993 volgt PKB2, waarin de reacties op het ontwerp PKB staan, waaronder die van de gemeente Zevenaar. Al een maand later volgt PKB3, met daarin het standpunt van het kabinet en het globale tracé van de Betuweroute. Het budget wordt verhoogd, maar er wordt nauwelijks rekening gehouden met de door de gemeenten gewenste aanpassingen. Er volgt een negatieve reactie vanuit het Gebundeld Bestuurlijk Overleg (GBO) op PKB3. Het GBO is een samenwerkingsverband van de betrokken Gelderse gemeenten en de provincie. Deze reactie is tevergeefs. Nog voor er een antwoord

komt, stemmen de Tweede en de Eerste Kamer in december 1993 in met PKB3. De definitieve tekst met daarin de aanpassingen verschijnt in april 1994 onder de naam PKB4. In juli 1995 gaat de gemeente in beroep bij de Raad van State tegen PKB4. In april 1996 wordt de volgende stap van de Tracéwet genomen: het Ontwerp-Tracébesluit (OTB) verschijnt. In de zomer daarna wordt het definitieve Tracébesluit (TB) vastgesteld, hiermee begint de bestemmingsplanfase. De gemeente Zevenaar gaat in beroep bij de Raad van State. In januari 1997 doet de Raad van State uitspraak over het eerdere beroep. Deze uitspraak over PKB4 valt negatief uit voor de gemeente; de PKB blijft in stand. In mei 1998 volgt de, voor Zevenaar positievere, uitspraak van het beroep tegen het TB. Diverse onderdelen van het TB worden vernietigd. In januari 2000 start de aanleg van de Betuweroute in Zevenaar. Als alles volgens plan gaat zullen in 2005 de goederentreinen via de Betuweroute door Zevenaar rijden.



Stone onderscheidt verschillende tactieken, die partijen in een samenleving gebruiken om beleid in de door hen gewenste richting te duwen. Allereerst zijn er symbolen. Een symbool heeft meerdere betekenissen. Het staat naast de letterlijke betekenis nog voor iets anders. Het gevolg daarvan is dat mensen met verschillende belangen hetzelfde beleid kunnen steunen om verschillende redenen, omdat ze in hetzelfde iets anders zien. Daardoor kunnen er meerdere partijen als winnaar naar voren komen. Een belangrijke functie van symbolen is 'framing': een issue verbinden aan maatschappelijke waarden om zo steun vanuit de samenleving krijgen.

Als tweede tactiek noemt Stone het gebruik van cijfers. Wanneer er dingen geteld worden, wordt er de bewuste keuze gemaakt bepaalde zaken wel of niet mee te rekenen. Dit geeft de tellers macht. Vaak worden deze tellingen als 'waar' aangenomen, terwijl de tellers zelf hebben bepaald wat er mee wordt gerekend en wat niet. Deze keuze is niet objectief, maar iets waarover discussie mogelijk is. Door de uitslag van een telling als een waarheid te brengen kan iets zo gepresenteerd worden, dat men er niet onderuit kan, want 'de cijfers bewijzen het'.

Het aanwijzen van oorzaken van een probleem is de derde tactiek die Stone noemt. Ze maakt onderscheid tussen vier soorten van oorzaken. Ten eerste heeft iets een mechanische oorzaak, als iets fout is gegaan omdat de bedenkers en de uitvoerders verschillende personen waren. Wanneer de oorzaak per ongeluk is, kan er geen schuldige worden aangewezen. De oorzaak ligt buiten de schuld van de mensen. Er is sprake van een bedoelde oorzaak, wanneer de gevolgen daadwerkelijk zo bedoeld waren.

Binnen deze categorie van oorzaken ligt ook de samenzweringstheorie: de gevolgen van het beleid waren zo door de beleidvormers bedoeld, naar buiten toe hebben zij dit echter geheim gehouden en doen zij net of de gevolgen door hen anders bedoeld waren. Tenslotte is er de onopzettelijke oorzaak. Daarbij zijn de consequenties wel te voorspellen, maar niet zo bedoeld. Beleidsmakers proberen dikwijls negatieve gevolgen te laten zien als een oorzaak die per ongeluk is, zodat hen niets verweten kan worden. Daarnaast wordt soms geprobeerd één schuldige aan te wijzen, zodat met sancties tegen deze persoon de verwijten zullen verdwijnen.

Als laatste tactiek onderscheidt Stone de verschillende belangen, die binnen het beleid spelen. Mobilisatie speelt hierbij een belangrijke rol. Dit is het proces waarin georganiseerde krachten veranderingen trachten te bewerkstelligen. Daarbij komt het 'free rider probleem' kijken: mensen komen niet op voor het collectieve belang, omdat ze ervan uitgaan dat anderen dat wel voor ze doen. Dit staat ook wel bekend als de logische of collectieve actietheorie: de kleinste groep zal zich het eerst organiseren. Stone maakt gebruik van de idee van Wilson: 'de mate waarin mensen actie ondernemen hangt af van de spreiding /concentratie van kosten/voordelen'.

### De Betuwelijn als metafoor

Dit leidt tot drie veronderstellingen. Om te beginnen kunnen kosten en voordelen beide geconcentreerd zijn. In dit geval zijn er afwisselend overwinningen aan beide kanten, of de onderhandelingen raken

in een impasse. Als kosten en voordelen beide verspreid zijn, kan er gemakkelijk beleid gevormd worden. Tenslotte kunnen óf kosten óf voordelen verspreid zijn. In dit geval zullen de voorstanders die de kleinste groep vormen zich het eerst organiseren. Om steun te krijgen binnen eigen kring moeten issues als geconcentreerde kosten of voordelen gedefinieerd worden. Daartegenover staat dat als over een breed vlak ondersteuning nodig is, het punt juist publiek moet lijken om zoveel mogelijk aanhang te krijgen.

De door Stone onderscheidde tactieken zijn terug te vinden in het beleidsproces van het Betuwe-project. Om te beginnen maakte de rijksoverheid gebruik van symbolen. Met de tracéwet was het weliswaar mogelijk de Betuwelijn af te dwingen, maar toch had ook de overheid een draagvlak binnen de samenleving nodig. Om dit te verkrijgen, is de Betuwelijn verbonden aan maatschappelijke waarden. Dit door Stone genoemde 'framing' kan plaats vinden met behulp van symbolen. Voorbeeld van een symbool is een metafoor; deze maakt van een relatief klein punt iets groots. Zo werd de Betuwelijn gebracht als iets dat strikt noodzakelijk zou zijn voor het voortbestaan van Nederland als distributieland. Daarnaast zou het project de Europese integratie bevorderen. 'Framing' werd niet alleen door de overheid toegepast; ook de tegenstanders maakten er gebruik van. Actievoerders benaderden de Betuwelijn niet als project op zich, maar als een symbool (een metafoor) voor algemene milieubelangen, die voortdurend moeten wijken voor infrastructuurprojecten. Een andere categorie van symbolen is 'verhalen'; hierin worden 'goeden' en 'kwaden' aangewezen. Het Rijk heeft dit toege-

past door de Betuwelijn als iets van algemeen belang te presenteren, daarmee werden tegenstanders van NIMBY-gedrag beschuldigd. Zo wees het Rijk zichzelf als 'de goede' en de tegenstanders als 'de slechte' aan. Tenslotte is er ambivalentie als symbool. Door iets meerdere betekenissen te geven, kan er steun worden verkregen van twee kanten. Het Rijk heeft dit toegepast door naast het economisch belang ook milieubelangen naar voren te halen.

Naast symbolen waren nummers volgens Stone een tactiek om beleidsvorming te beïnvloeden. Mensen die tot deze nummers komen, de tellers, hebben de macht over hoe er geteld wordt. Het Rijk had bij de Betuwelijn deze macht en kon zo cijfers presenteren, die het algemeen belang van de Betuwelijn aantoonde. Bureaus die voor de overheid de metingen verrichtten wisten wie hun opdrachtgever was en naar alle waarschijnlijkheid ook welke uitkomsten gewenst waren. Stone veronderstelt, dat wanneer iets in cijfers is weergegeven, het objectiever wordt benaderd. Dit gold niet voor de inwoners van Zevenaar ten opzichte van de Betuwelijn; zij bleven achterdochtig. Dit werd bevorderd, doordat metingen voortdurend andere resultaten opleverden. Zoals hierboven vermeld is, zijn er volgens Stone verschillende soorten oorzaken: mechanische, per ongeluk, bedoeld en onopzettelijk. De gemeente Zevenaar legde er de nadruk op dat de Betuwelijn een onopzettelijke oorzaak had, dus iets waar de gemeente geen invloed op kon hebben. De inwoners van Zevenaar hebben hierover een andere mening dan de gemeente. Zij zagen de Betuwelijn als 'bedoelde oorzaak' en vermoedden daarbij een samenzwering: al had de gemeente het nooit naar buiten

gebracht, in feite wist zij al dat ze uiteindelijk met de Betuwelijn zou instemmen. De enige reden dat de gemeente verzet bleef bieden, was volgens de inwoners, omdat er zo voordelen voor de gemeente behaald konden worden.

### Snelle mobilisatie van tegenstanders

Stone stelde, dat belangen beter behartigd kunnen worden na het proces van mobilisatie: het bundelen van krachten. De gemeente Zevenaar is samen gaan werken met andere gemeenten en met de provincie Gelderland in het Gebundeld Bestuurlijk Overleg en stond zo sterker bij het behartigen van haar belangen. Ook de inwoners van Zevenaar mobiliseerden zich om te gaan samenwerken. Betrokkenen werkten samen in actiegroepen en dorpsraden. Daarbij gaat de theorie van Wilson, die Stone aanhaalde, voor de Betuwelijn op: de kleine groep van tegenstanders organiseerde zich sneller en beter dan de grote groep van voorstanders. Verder presenteerden de betrokkenen inderdaad de problemen in eigen kring als geconcentreerd en op landelijk niveau juist als publiek belang.

Bij de beleidsvorming van de Betuwelijn is er duidelijk gebruik gemaakt van verschillende tactieken. Er heeft zodoende geen objectieve afweging van belangen plaatsgevonden, maar een strijd waarbij werd geprobeerd tegenstanders en de publieke opinie te overtuigen van het eigen gelijk. De invloed van de gemeente en de inwoners is daarbij beperkt gebleven. Dit kan worden verklaard vanuit het feit dat de rijksoverheid de gemeente

en haar inwoners lang buiten de beleidsvorming heeft gehouden. Bovendien beschikte de rijksoverheid over de macht om het Betuwe-project af te dwingen. Zodoende bleef ondanks het gebruik van tactieken de werkelijke invloed van de gemeente en de inwoners beperkt.

<sup>1</sup> Stone, D.A., Policy Paradox, New York, W.W. Norton & Company, 1988

