

# Op zoek naar een *analysekader* voor een onderzoek naar besluitvorming

Prof.dr. A. (Arno) F.A. Korsten  
020808

## *De kern*

Hoe het verloop en de uitkomst van het besluitvormingsproces bij een groot infrastructuurproject te verklaren?

Hier gaan we in op het (proefschrift)onderzoek van Paul Pestman naar de Betuweroute. Hij gaat na of drie benaderingen voor hem geschikt zijn:

- De **configuratiebenadering** van Catrien Termeer (1993);
- Het **advocacy coalition framework** (ACF) van Paul Sabatier & Jenkins-Smith (1993).;
- De **argumentatieve (discours-) benadering** die is uitgewerkt door Rob Hajer (1995).

Welke kiest hij waarom?

We gaan ook kort in op de uitkomsten.

## *Doel*

Doel van deze tekst is om zo een hulpmiddel te bieden voor andere onderzoekers die nadenken over de keuze van hun theoretisch vertrekpunt voor onderzoek naar besluitvorming of een ander onderwerp.

## *Differentiële honorering van eisen en lobby: de Betuweroute*

De besluitvorming over de goederenspoorlijn, de Betuweroute, die eind jaren negentig de Nederlandse samenleving in de ban had, kende een wankele basis en getuigde van het optreden van hardleerse politici, aldus Paul Pestman in zijn proefschrift en interview in de Staatscourant naar aanleiding hiervan.

We geven eerst de analyse van Pestman weer en formuleren dan enkele vragen.

## *Probleemstelling voor onderzoek Pestman*

De probleemstelling voor Pestman's onderzoek was drieledig:

1. Hoe kan de groei van de aandacht voor grote infrastructurele projecten in Nederland in het begin van de jaren negentig worden verklaard?;
2. Welke mobilisatieprocessen hebben zich rond de centrale beleidsthema's in de besluitvorming over de Betuweroute afgespeeld, en in welke mate kunnen deze het verloop en de uitkomst van het besluitvormingsproces verklaren?;

3. Welke projectoverschrijdende gevolgen heeft de mobilisatie rond de Betuweroute gehad voor verschillende besluitvormingspraktijken en wat betekenen deze veranderende praktijken voor de politieke handelingsruimte van betrokken partijen?

Pestman doet dus een onderzoek naar besluitvorming. De argumentatieve benadering van Hajer vormt in dit onderzoek het startpunt voor *een discursief-institutionele analyse*. Mobilisatie wordt omschreven als het beïnvloeden van de eigen handelingsruimte of de discursieve ruimte rond een beleidsthema. Pestman onderscheidt *drie manieren van mobilisatie*:

- Handelingsgerichte mobilisatie: de politieke handelingsruimte wordt beïnvloed, de discursieve ruimte niet;
- Performatieve mobilisatie: de discursieve ruimte wordt ter discussie gesteld;
- Constatieve mobilisatie: de discursieve ruimte rond een beleidsthema wordt bevestigd.

Pestman geeft eerst een methodologische verantwoording en daarna volgt een beschrijving van *de discoursverandering* en de geboorte van de Betuweroute. De methode van casestudy wordt verantwoord. Pestman beschrijft vervolgens de praktijken en handelingsruimten bij besluiten over infrastructuur. Daartoe behoren nut-, noodzaak- en inpassingsvragen vanuit het perspectief van de landelijke overheid, provincie, gemeenten, bewoners en milieubeweging. Onderwerpen komen aan bod als de mainportdiscussie, de veranderende rol van de ruimtelijke ordening, leefbaarheid en bereikbaarheid, de Tracéwet, ecologische modernisering, inrichting van het landschap, goederenvervoer en binnenvaart. Na een beschouwing over de besluitvormingspraktijken van het Betuweroutebesluit volgt een belangrijk hoofdstuk, namelijk over *zes beleidsthema's* die vanuit de drie mobilisatieperspectieven worden bekeken:

- Aard en bestrijding van geluidhinder;
- Controverses rond lokale knelpunten;
- Een goede landschappelijke inpassing;
- Alternatieve aanlegtechnieken;
- Economische baten van infrastructuur;
- Milieuvriendelijk goederenvervoer.

Een conclusie is dat ten aanzien van de wijze waarop nut- en noodzaakdiscussies wordt gevoerd vooruitgang is geboekt. Toch dreigt steeds dat deelbelangen een onevenredig grote doorwerking kennen in de besluitvorming over grote projecten. Omdat gevaar af te wenden, moet in de voorbereiding meer zorg besteed worden aan het aspect inspraak en zorg voor het landschap. Gemeenten blijken hier een rol te spelen want ze nemen de zorg voor landschapsbehoud vaak mee in hun voorstellen voor inpassing van infrastructurele routes als de HSL. De Tracéwet dreigt die ontwikkeling echter te blokkeren. Deze herziening staat daarom op gespannen voet met de doelstelling van het ministerie van Verkeer en Waterstaat om een kwalitatief hoogwaardige inpassing van infrastructuur te scheppen (zie ook M&O, mei/juni 2001).

### *De theorie als hulpmiddel voor Pestman: maar welke?*

De probleemstelling voor Pestman's onderzoek naar de meerjarige besluitvorming over de Betuweroute was driedelig:

- Hoe kan de groei van de aandacht voor grote infrastructurele projecten in Nederland in het begin van de jaren negentig worden verklaard?;
- Welke mobilisatieprocessen hebben zich rond de centrale beleidsthema's in de besluitvorming over de Betuweroute afgespeeld, en in welke mate kunnen deze het verloop en de uitkomst van het besluitvormingsproces verklaren?;
- Welke projectoverschrijdende gevolgen heeft de mobilisatie rond de Betuweroute gehad voor verschillende besluitvormingspraktijken en wat betekenen deze veranderende praktijken voor de politieke handelingsruimte van betrokken partijen?

Om de drie onderzoeksvragen te beantwoorden gaat Pestman op zoek naar een bruikbare theorie, een conceptueel kader waarmee hij relaties tussen verschijnsel kan beschrijven en verklaren. Hij stelt eerst vast *welke aspecten* vastzitten aan de eerste twee vragen. Beide vragen hebben een inhoudelijk aspect. Het gaat om een proces van agendavorming en om een concrete beleidsuitkomst (Pestman, 2001: 17). In de tweede plaats is aan de beide eerste vragen een machtsaspect te onderscheiden. 'Het gaat om politieke besluitvormingsprocessen waarin actoren verschillende beleidsvoorkeuren hebben en zich inspinnen om deze voorkeuren te realiseren. Voor de beantwoording van de eerste twee vragen zal gezocht moeten worden naar een conceptueel kader waarmee aan de ene kant de beleidsvoorkeuren van actoren kunnen worden onderzocht en aan de andere kant hun strategisch gedrag', zegt hij. Voor de beantwoording van de derde vraag is 'het bovendien nodig om institutionaliseringsprocessen in kaart te brengen, om zo eventuele veranderingen in de besluitvormingspraktijk te kunnen onderzoeken. Dit heeft gevolgen voor de eisen die aan het te hanteren conceptueel kader gesteld worden' (2001: 18).

### *Drie criteria voor theoriekeuze*

Op basis hiervan komt Paul Pestman tot drie criteria voor het gewenste conceptueel kader.

- 'de inhoud van het beleid en de betekenisgeving moet aandacht krijgen';
- 'de analyse moet inzicht verschaffen in de machtverhoudingen binnen de relevante beleidsterreinen en de veranderingen daarbinnen in relatie tot de beleidsinhoud';
- 'de analyse beperkt zich niet tot het hier en nu, maar moet ook betrekking hebben op de lange termijneffecten van beleidshandelen voor de beleidsterreinen in bredere zin.

Pestman werkt dat uit.

De beleidsinhoud is een onderwerp dat aandacht krijgt in onderzoek naar beslissingsmacht (Van Putten, 1980; Huberts, 1988) maar Pestman's onderzoek is niet een onderzoek naar macht alleen of beïnvloedingsprocessen (Peters). Netwerkstudies dan relevant? In onderzoek naar de studie van beleidsnetwerken wordt accent gelegd op interacties tussen van elkaar afhankelijke actoren die individueel in beleidsprocessen de doorslag niet kunnen geven maar elkaar nodig hebben in

gezamenlijke beeldvorming en aanpak (Klijn en Teisman, 1992; Kickert e.a., 1997). In deze denktradities krijgen achtergronden van beleidsvoorkeuren van actoren (waarom wil actor x dit of dat?) betrekkelijk weinig aandacht, meent Pestman. Daarmee bedoelt hij dat deze denkrichtingen hem te weinig helpen bij de beantwoording van vragen als: 'waarom wil een bepaalde actor iets en onder invloed van welke factoren veranderen deze beleidsvoorkeuren?'. Heclo (1994), Sabatier (1987), en Sabatier & Jenkins-Smith (1993) helpen al meer bij het begrijpen van voorkeuren en voorkeursdynamiek.

Paul Sabatier vraagt zich af wat de verklarende kracht is van cognitieve frames en probleemdefinities op beleidshandelen. In het denken van mensen als Fischer en Forrester (1993) komt aandacht voor ambiguïteit van beleidsconcepten en de daarmee verbonden machtsbalans aan de orde, meent Pestman (2001: 18).

Termeer (1993) en Hajer (1995) wijzen in hun dissertaties op het geconstrueerde karakter van beleid. Pestman kiest dan voor het zoeken van aansluiting bij de Sabatier, Termeer, Hajer- lijn.

Maar hoe zit het dan met macht. Hij wijst op onderzoek van Schattschneider naar *mobilisation of bias*. Niet alle aanspraken kunnen gelijk gehonoreerd worden. Bepaalde thema's en voorkeuren die daarmee te maken hebben, worden naar de achtergrond verwezen en andere doorgelaten en gehonoreerd. Dierenwelzijn, bijvoorbeeld, was in 1960 geen item dat doorgelaten werd in de Nederlandse nationale arena. Over macht bestaan ook denktradities, constateert Pestman vervolgens. Macht kan worden gezien als vermogen, als een relatie tussen actoren en als onderdeel van een structuur. Pestman wijst op Giddens, die betoogd heeft dat macht als vermogen en als onderdeel van sociale interactie niet strijdig zijn.

De derde voorwaarde betreft de noodzaak om aandacht te besteden aan langetermijneffecten van beleidsactie. Pestman komt hier uit bij de benadering van Held (1989) over modernisering. Modernisering verwijst naar 'transformatieprocessen in het politieke domein die afzonderlijke besluitvormingsprocessen overstijgen' (2001: 19). Daarbij valt te denken aan veranderde relaties tussen staat, markt en civil society, en institutionaliseringsprocessen. Pestman meent dat hij aansluiting kan zoeken op dit punt bij Hajer (1995).

Samenvattend, gewenst is een conceptueel kader waarmee beleidsvoorkeuren te bestuderen zijn, machtsverhoudingen en langetermijneffecten van beleid (Pestman, 2001: 20). Pestman onderzoekt dan vervolgens drie voor hem kansrijke benaderingen:

- De configuratiebenadering van Termeer (1993);
- Het advocacy coalition framework (ACF) van Sabatier & Jenkins-Smith (1993).
- De argumentatieve benadering die is uitgewerkt door Hajer (1995).

Welke kiest hij waarom?

*Waarom twee conceptuele benaderingen niet geschikt zijn*

De configuratiebenadering is in principe interessant en relevant omdat deze aandacht besteedt aan de inhoud van beleidsprocessen en beleidsverandering op middellange termijn. De configuratiebenadering is een benadering die het cognitief ontwikkelingsproces bestudeert, zoals dit tot stand komt als gevolg van wisselwerking tussen actoren. Interactie dus (Pestman, 2001: 20). Actoren hebben werkelijkheidsdefinities. Volgens Termeer is er geen onderscheid tussen de wereld van de feiten en de wereld van de percepties omdat feiten pas betekenis krijgen in de beelden van actoren. Daarbij sluit ze aan bij het zgn. Thomastheorema: 'als mensen een situatie als reëel definiëren, dan is die reëel in zijn consequenties'. Kortom, het gaat om percepties want van daaruit redeneren en handelen mensen verder. Maar Catrien Termeer doet te weinig met het machtselement want niet alle werkelijkheidsdefinities zijn even kansrijk om aanhang te krijgen door verschillen in hulpbronnen van hen die een definitie aanhangen/hebben. De stabiliteit en dynamiek in werkelijkheidsdefinities kunnen vanuit de configuratiebenadering niet goed begrepen worden, meent Pestman (2001: 20).

De AFC-benadering van Sabatier c.s., in Nederland onder meer gebruikt in de dissertatie van Eberg over afvalbeleid (promotor Hoppe) is in principe eveneens interessant en relevant omdat deze ook aandacht besteedt aan de inhoud van beleidsprocessen en beleidsverandering op middellange termijn. Sabatier ziet beleid als strijd tussen verschillende coalities. Hij heeft dus oog voor de strategische interactie in een beleidsveld. Maar meent Pestman, de relatie tussen de inhoudelijke kant en de strategische kant is zwak. 'Strategische interacties dienen onderzocht te worden in het licht van de beperkende en verruimende werking van de probleempercepties van actoren. Bepaalde probleempercepties maken de samenwerking met de ene actor mogelijk en sluiten die met een andere uit. Sabatier analyseert wel de veranderingen in beleid als gevolg van veranderende externe factoren maar hij betreft de probleemdefinitie niet op de gedragsalternatieven van de actoren. In de tweede plaats is macht bij Sabatier niet zozeer een relationeel begrip, maar komt ze enkel tot uitdrukking in de hulpbronnen die actoren bezitten. De verdeling daarvan is in principe gegeven. Grin & Hoppe (1997) worden door Pestman hier opgevoerd omdat ze hebben aangegeven dat Sabatier te weinig aandacht besteedt aan omstandigheden die de hulpbronnen veranderen. Literatuur over political opportunity structures (POS), zoals van Kitschelt (1986) zou hier wel een hulpmiddel bieden van analytische aard, die aanvullend geschikt is op de AFC-approach van Sabatier.

### *Hajer's argumentatieve discoursanalyse is wel geschikt*

De AFC en configuratiebenadering vallen uiteindelijk af omdat ze onvoldoende aandacht besteden aan macht. Pestman (2001: 21) kiest voor de aanpak van Hajer (1995). Hajer analyseerde het verzuringsbeleid in Nederland en Groot-Brittannië. Het Britse discours bleek zich te onderscheiden van het Nederlandse.

Hajer gaat evenals Termeer en Sabatier in op de inhoud van beleidsvoorkeuren en de betekenisgeving in beleidsprocessen. 'Belangen en voorkeuren worden door Hajer

niet als gegeven beschouwd, maar worden geconstrueerd door middel van discoursen'. Hajer verbindt de beleidsinhoud wel met machtsanalyse, stelt Pestman.

### *Intermezzo*

Ontwikkeling en confrontatie van heuristieken of 'frames' leiden in een politieke democratie tot weinig als niet ook een meerderheid zich kan stellen achter een voorstel, dus een perspectiefmix (= beleidstheorie). In de praktijk is meestal wel een dominante theorie aanwezig, een dominante kijk, een overheersende wijze waarop de dingen gedacht, begrepen en gezegd worden. Er is een bepaald coffeeshop-beleid van een gemeentebestuur, of een bepaalde vorm van klantgerichtheid. Er bestaat een *discourscoalitie*.

Hajer (1989: 248-249) omschrijft een 'discours' als 'het samenstel van talige en niet-talige handelingen en praktijken dat beïnvloedt wat gedacht, begrepen en gezegd wordt, wat met invloed kan worden gezegd en op welke wijze dit gebeurt'. Van daaruit wordt duidelijk wat 'ter zake' is en wat niet. 'Een discourscoalitie is een geheel van actoren dat door een samenstel van posities en praktijken hun gezamenlijke interpretatie van de werkelijkheid ontwikkelt, structureert en in stand houdt' (Hajer, 1989: 248 e.v.). Aan een coalitie kan gewerkt worden. Soms gebeurt dat door herhaalde bijeenkomsten van kleine groepen gezaghebbende personen uit maatschappelijke, wetenschappelijke en politieke kringen te laten brainstormen over bijvoorbeeld de gewenste toekomstvisie van het gemeentebestuur voor de stad en onderwerpen als de gewenste stedelijke infrastructurele ontwikkeling. Oud-burgemeester Van Thijn volgde die werkwijze in Amsterdam.

Over de rol van een *beleidscoalitie* bij de totstandkoming van een *beleidsparadigma* vindt de lezer meer bij Sabatier (1987; beschouwingen over *beleidsgericht leren*) en Hajer (1993, 1995).

Hajer propageert in zijn proefschrift uit 1993 '*The politics of environmental discourse - A study of the acid rain controversy in Great Britain and the Netherlands*' en de latere bewerking daarvan uit 1995 de argumentatieve benadering, waarbij een beleidsproces wordt voorgesteld als 'een strijd van discoursen en coalities om een hegemoniale positie'. Daarop baseert Pestman zich. Een *discours* wordt opgevat als:

*'a specific ensemble of ideas, concepts, and categorisations that are produced, reproduced and transformed in a particular set of practices and through which meaning is given to physical and social relations'* (Hajer, 1995: 44).

Pestman (2001: 21) stelt dat een discours een manier van spreken is en een geheel van concepten, van ideeën. Een discours wordt in de praktijk gevormd, in de praktijk krijgt het discours betekenis. Omdat er een onderscheid is tussen het macroniveau van discoursen en het individuele niveau van handelen en er ook een discrepantie tussen beide kan zijn, komt Hajer met aanvullende begrippen:

1. story line, en
2. discourscoalitie
3. politiek als strijd om discursieve hegemonie
4. discoursstructurering: specifieke terminologie
5. discoursinstitutionalisering.

#### *Ad 1 Story line*

Verhaallijnen of story lines zijn 'fragmenten van discoursen met een sterke structurerende werking' (Pestman, 2001: 21). Pestman: 'Rond de ontwikkeling van milieubeleid hebben volgens Hajer verschillende story lines een rol gespeeld. Deze waren onder meer afkomstig uit internationale fora van gezaghebbende wetenschappers die met de introductie van termen als "polluters pay principle", "best technical means", "duurzame ontwikkeling" en "ecologische modernisering" een stempel hebben gedrukt op de totstandkoming van nationaal en internationaal milieubeleid'. Pestman: 'Hajer benadrukt dat deze termen vervolgens een eigen leven zijn gaan leiden. Sterker nog, een deel van het succes van een story line is gelegen in het meervoudige karakter van een begrip. Juist een bepaalde mate van ambiguïteit zorgt ervoor dat een begrip aantrekkelijk wordt gevonden door verschillende actoren. Rondom zo'n begrip ontstaat dan een nieuwe coalitie en is consensusvorming mogelijk'.

'Krachtige story lines hebben een sterke complexiteitsreducerende werking en geven diverse actoren de mogelijkheid aan te geven hoe hun handelen zich verhoudt tot het geheel' (..). 'De discursieve kracht van story lines hangt volgens Hajer niet in de eerste plaats af van individueel strategisch gedrag of van coherentie van het betoog, maar van wat Hajer noemt discursie affinities: de mate waarin een concept door betrokken actoren wordt ervaren als "goedklinkend", aldus Pestman (2001).

#### *Ad 2 Discourscoalitie als verzameling story lines, actoren en praktijken*

Discourscoalities worden gevormd door het bij elkaar komen van story lines waar de betrokken actoren zich toe voelen aangetrokken. Een discourscoalities bestaat uit story lines, actoren en praktijken, aldus Pestman. Coalities ontstaan als voorheen los van elkaar staande praktijken aan elkaar worden gerelateerd, dus als een gemeenschappelijk discours wordt gevormd.

#### *Ad 3 Politiek als strijd om discursieve hegemonie*

Hajer stelt zowel macht als de inhoud van beleid centraal en heeft oog voor langetermijneffecten van beleid. Politiek is bij Hajer (1995) de strijd om discursieve hegemonie, waarbij actoren steun proberen te krijgen voor hun werkelijkheidsdefinitie (Pestman, 2001: 22).

#### *Ad 4 Discoursstructurering*

Hajer maakt melding van discoursstructurering om aan te geven dat partijen in een politiek debat om serieus genomen te worden specifieke terminologie gebruiken. Denk aan een begrip als ecologische modernisering.

#### *Ad 5 Discoursinstitutionalisering*

Discoursinstitutionalisering is een begrip waarmee Hajer doelt op de manier waarop discoursen worden verankerd in regels en praktijken, aldus Pestman (2001: 23).

#### ***Kritiek Pestman op Hajer (1): Alles debat?***

Pestman kiest voor de argumentatieve benadering van Hajer maar hij ziet ook enkele tekortkomingen althans voor de toepassing in zijn onderzoek (2001: 23). Bij Hajer is nagenoeg alles debat. Dat gaat erg ver en is een kritisch punt voor Pestman. Pestman betwijfelt of discursief handelen 'het enige of eerste aanknopingspunt voor beleidswetenschappelijke analyse moet zijn'. En zo stelt hij: 'Regels en hulpbronnen krijgen pas betekenis in een gezaghebbend discours, taal heeft een structurerende werking en is bij voorbeeld van invloed op de manier waarop individuele actoren hun belangen definiëren. Tegelijkertijd kan de analyse van regels en hulpbronnen niet uit de weg worden gegaan. Hiervoor zijn twee redenen te geven. Ten eerste zijn regels en hulpbronnen herkenbare en tastbare elementen die een rol spelen in politieke besluitvormingsprocessen. Ze verwijzen daarmee duidelijk naar machtsrelaties en leveren daardoor bruikbare informatie op, ook afgezien van het feit dat regels en hulpbronnen pas betekenis krijgen in een gezaghebbend discours. Juist omdat regels en hulpbronnen als geïnstitutionaliseerde vormen van discours beter te analyseren zijn dan discourses of delen daarvan, is het praktisch om aan die kant te beginnen. (..) Erkenning van het talige en geconstrueerde karakter van fenomenen betekent niet dat de analyse van instituties en hulpbronnen kan worden overgeslagen. Het betekent alleen dat de werking van deze laatste geanalyseerd moet worden in het licht van de discourses die hen legitimatie verschaffen' (Pestman, 2001: 23).

Een tweede kritische kanttekening van Pestman bij Hajer's aanpak is dat er geen directe relatie bestaat tussen discourses en praktijken. De praktijk kent gewoontevorming en procedures die uit geschiedenis voortkomen. In de historie zijn initiatieven rond beleid genomen en zijn organisatorische neerslagen en restanten daarvan aan te treffen in actuele contexten. 'Het is onwaarschijnlijk dat dit geheel van institutionele vormen zich op herkenbare wijze laat herleiden tot een of meer discourses. Sommige praktijken zullen tot verschillende discourses gerekend kunnen worden. Van andere is niet eens meer bekend waar ze vandaan komen' (2001: 24). Een discours is verantwoordelijk voor het ontstaan van ene praktijk, maar de verdwijning van een discours kan een institutie blijven bestaan. De relatie tussen discours en praktijk en veranderingen is niet lineair.

### ***Kritiek Pestman op Hajer (2): het begrip story line***

De suggestie die van het begrip story line met betrekking tot zure regen, het onderwerp van Hajer's onderzoek, uitgaat, is dat er eenheid bestaat in de afzonderlijke discursieve onderdelen van het probleem. Dat is niet het punt. Het is zelfs een vruchtbare benadering, meent Pestman (2001: 24). De kritiek van Pestman op het begrip story line is tweemaal.

A dat het concept niet altijd even helder gebruikt wordt. Hajer spreekt van zure regen *als* story line als van diverse story lines *over* zure regen, namelijk een traditioneel pragmatische en een ecologisch-modernistische verhaallijn.

B dat de vraag is of met de analyse van story lines *het geheel van* discursieve handelingen rond concrete besluitvormingsprocessen kan worden geanalyseerd. Pestman vindt het verstandiger om de term verhaallijn te vervangen door een neutraler term, namelijk beleidsthema, om vervolgens de 'discursieve mechanismen' rond elk beleidsthema te analyseren (Pestman, 2001: 24). Het concept verhaallijn is



onvoldoende om de rijkheid en inhoudelijke diversiteit van een concreet infrastructureel project op operationeel niveau te analyseren. Hajer lijkt op dit punt ook een ontwikkeling te hebben doorgemaakt want in zijn oratie uit 2000 spreekt hij van epistemische motieven, beleidsvocabulaires en story lines (Hajer, 2000: 19). Daarmee lijkt hij afgestapt, aldus Pestman (2001: 25), van het centraal stellen van verhaallijnen in discoursanalyses.

### ***Kritiek op Pestman's keuze van het kader van Hajer***

Een kritiek op Hajer is dat hij alles in de politiek verengt tot debat (strijd tussen verhalen om dominante positie te krijgen) en alle items tot talige items maakt.

Pestman beoordeelt drie conceptuele kaders: configuratiemanagement (Termeer), advocacy coalitions framework (Sabatier), en de argumentatieve benadering (Hajer). Is de redenering van Pestman juist om Hajer's benadering als enig alternatief over te houden voor zijn studie van de besluitvorming van de Betuweroute? Er zijn twee kritieken mogelijk op de keuze van Pestman uit de drie conceptuele kaders. Nader onderzoek had kunnen plaatsvinden naar twee alternatieve kaders.

A Wordt onrecht gedaan aan de AFC? Vanuit het AFC is wel degelijk ook beleidsdynamiek te bestuderen als je de AFC-benadering aanvult, zoals Eberg aantoonde. Een aanvulling is mogelijk vanuit de POS-visie (Kitschelt; Van der Heijden, 1996) zoals Grin en Hoppe (1997) stellen.

B Biedt het denken in termen van 'beleidstheorie achter beleid' een onmogelijkheid om greep te krijgen op de besluitvorming over de Betuweroute? Volgens degenen die denken vanuit de dynamiek in een beleidstheorie (Van Twist, 1993) had de keuze van Pestman niet per se hoeven te leiden tot de benadering van Hajer. Wellicht ook de Schön/Rein-aanpak van 'frame-reflective policy discourse' en reframing zijn te volgen (zie Schön & Rein, 1994; ook het artikel van Rein in het tijdschrift *Beleidsanalyse*, 1986).

### ***Literatuur over AFC, configuratiebenadering en argumentatieve benadering***

#### *Probleempercepties:*

- Bosso, C.J., The contextual bases of problem definition, in: Rochefort, R. & R.W. Cobb (eds.), *The politics of problem definition - Shaping the policy agenda*, Lawrence, Kansas, 1994.

#### *Argumentatieve/discoursbenadering:*

- Hajer, M.A., Discourscoalities in politiek en beleid, in: *Beleidswetenschap*, 1989, nr. 3, pp. 242-263.

- Hajer, M.A., *The politics of environmental discourse- A study of the acid rain controversy in Great Britain and the Netherlands*, Oxford, 1993.

- Hajer, M.A., *The politics of environmental discourse- Ecological modernization and the policy process*, Oxford University Press, Oxford, 1995.

- Hajer, M.A., *Politiek als vormgeving*, Vossius Pers, AUP, Amsterdam, 2000 (oratie).  
AFC:

- Sabatier, P. & H. Jenkins-Smith (eds.), *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*, Westview Press, Boulder, 1993.

- Sabatier, P., Knowledge, policy-oriented learning and policy change, an advocacy coalition framework, in: Knowledge: creation, diffusion, utilization, jrg. 8, 1987, pp. 649-692.

*Politieke mogelijkhedenstructuur:*

- Kitschelt, H., Political opportunity structures as political protest: anti-nuclear movements in four democracies, in: British Journal of Political Science, jrg. 16, 1986, pp. 57-85.

- Heijden, H. van der, Politieke mogelijkhedenstructuur en de institutionalisering van de milieubeweging, in: Acta Politica, jrg. 31, 1996, pp. 138-163.

- Grin, J. & R. Hoppe, Toward a theory of the policy process: problems, promises and prospects of the AFC, Faculteit PSCW, Amsterdam, 1997.

- Heclo, H., Issue networks and the executive establishment, in: King, A. (ed.), The new American political system, American Enterprise Institute, Washington, 1978.

- Heclo, H., Issue networks and the executive establishment, in: Stillman II, R. (ed.), Public administration - Concepts and cases, Houghton Mifflin Comp., Boston, pp. 429-439.

- Heclo, H., Policy dynamics, in: Rose, R. (ed.), The dynamics of public policy- A comparative analysis, Sage, Beverly Hills, 1976.

*Configuratiebenadering:*

- Termeer, C., Dynamiek en inertie rondom het mestbeleid, Vuga, Den Haag, 1993.

*Modernisering:*

- Held, D., Political theory and the modern state, Polity Press, Oxford, 1989.

*Besluitvorming Betuweroute:*

- Pestman, P., Dutch infrastructure policies in the 1990s: changing and contradicting arrangements, in: Tatenhove, J. van, B. Arts & P. Leroy (eds.), Political modernization and the environment, Kluwer Academic Press, Dordrecht, 2000.

- Pestman, P., In het spoor van de Betuweroute, Rozenberg Publ., Amsterdam, 2001.

*Toepassing van AFC door Eberg:*

- Eberg, J. e.a. (red.), Leren met beleid, Het Spinhuis, Amsterdam, 1996.

- Eberg, J., Reactie op de boekbespreking door Pestman van J. Eberg 'Waste policy and learning', in: Beleidswetenschap, 1998, pp. 273-275.

- Eberg, J., Waste policy and learning- Policy dynamics of waste management and waste incineration in the Netherlands and Bavaria, Eburon, Delft, 1997.

*Verandering van framing/ beleidstheorie:*

- Korsten, A.F.A., Bestuurskunde als avontuur, Kluwer, Deventer, 1988.

- Rein, M. en D. Schön, Frame-reflective policy discourse, in: Beleidsanalyse, 1986, nr. 4, pp. 4-19.

- Rein, M. en D. Schön, Reframing policy discourse, in: Fischer, F. en J. Forrester (ed.), The argumentative turn in policy analysis and planning, Duke University Press, Durham, 1993, pp. 145-167.

- Schön, D. en M. Rein, Frame analysis, in: Wagner, P., C.H. Weiss e.a. (eds.), Social sciences and modern states, Cambridge University Press, Cambridge, 1991, pp. 262-290.

- Schön, D. en M. Rein, Frame reflection: towards the resolution of intractable policy controversies, Basic Books, New York, 1994.

- Twist, M.J.W. van, De beleidstheorie vanuit de wetenschapspraktijk, in: Beleidswetenschap, 1993, nr. 1, pp. 34-48.

### *Pestman: uitkomsten - 'In het spoor van de Betuweroute'*

Paul Pestman (2001), die een dissertatie schreef over de besluitvorming over de Betuweroute - de goederenspoorlijn vanuit de omgeving van Rotterdam naar het oosten - is niet zozeer van mening dat de Betuweroute er niet had moeten komen, maar dat het besluit *op ondeugdelijke basis* is genomen (Staatscourant nr. 143, 27 juli 2001: 2). De besluitvorming was gebrekkig maar daarna heeft er wel een verbetering ingezet, al is het zo dat de Tweede Kamer tot medio 2001 nog niet veel lering trok uit het gebeurde. Door *haast en slechte voorbereiding* ging veel mis, zo stelt Pestman in zijn proefschrift. De factor 'tijd' en 'evenwichtige dialoog' is dus relevant gebleken. Het kabinet liet zich op sleeptouw nemen door de lobby van personen en organisaties die van Nederland een mainport willen maken. Daardoor werd de besluitvorming *eenzijdig*. Tegenstanders van de aanleg van de goederenspoorlijn kregen onvoldoende steun en kregen ook te laat gehoor. Minister Pronk van VROM gaf dat in een interview met De Volkskrant midden 2001 ook toe. Pronk had samen met collegaminister Netelenbos van V&W (kabinet-Kok II) dat eerder ook al gezegd in een commentaar op het rapport van de Algemene Rekenkamer over de besluitvorming over de goederenspoorlijn uit 2000. Pestman meent dat er nooit goed is nagedacht over het concept 'goederenspoorlijn'. En wat zien we nu, zo vraagt hij zich af in een interview met de Staatscourant, nu is het denken over vervoerlijnen vervangen door een nieuw geloof, in ICT. Ook een 'hype' meent hij, in juli 2001.

### *Mobilisatieparadox*

De haast en slechte voorbereiding hadden grote gevolgen volgens de onderzoeker Pestman in zijn dissertatie over de Betuweroute. Aan de ene kant was er een stevig maatschappelijk en politiek debat, een controverser. Het gevolg daarvan is dat in Nederland door mondige burgers en decentrale overheden voortdurend argumenten worden aangedragen en ook feitenproductie plaatsvindt. Aan de andere kant worden 'de risico's in termen van politiek verlies steeds groter. Het wordt daardoor steeds minder waarschijnlijk dat het beleid wordt aangepast. Het kabinet en de Kamer zaten met andere woorden gevangen in een web van eigen argumenten' (Staatscourant, 170701: 2). Dat noemt Pestman de *mobilisatieparadox*.

### *Gebrekkige beleidsanalyse: effecten op milieu onderschat*

'Het is dan ook pijnlijk dat de beide hoofdargumenten voor de Betuweroute - de lijn was van levensbelang voor de Nederlandse economie en was bovendien goed voor het milieu - de afgelopen jaren herhaaldelijk zijn aangevochten en op zijn minst deels onderuit gehaald, ook door Pestman'. 'De lijn werd vanuit economisch oogpunt verdedigd met het argument dat het een strategische investering was. Vervoersprognoses hoeven in zo'n kwalitatieve analyse maar een beperkte rol te spelen. Vervolgens werden die prognoses er toch bij gehaald, maar de cijfers - 79 miljoen ton goederen per jaar - bleken door een dubbeltelling verkeerd te zijn. Als je dan toch kwantitatieve argumenten gaat gebruiken, zorg dan tenminste dat de cijfers kloppen', aldus Pestman. 'En vervolgens werden de effecten van de lijn op het milieu ernstig onderschat. Als de hoofdargumenten voor de aanleg op die manier grotendeels wegvallen, dan vind ik dat uit het oogpunt van besluitvorming ernstig', aldus Pestman.

### *Lessen uit de besluitvorming over de Betuweroute*

Uit het onderzoek van Pestman naar de Betuweroute volgt een belangrijke bestuurskundige les die ook al, los van infrastructurele projecten door Korsten (1988) was geformuleerd: ga je niet multiperspectivisch te werk en verdisconteer je in besluitvorming bepaalde belangen niet, dan krijg je dat naderhand op je bord (heragendering en opnieuw beslissen) omdat eenzijdige besluitvorming meestal slechte besluitvorming is. Pestman zegt het iets anders. Beleidsmakers die aan het begin van het besluitvormingsproces, in woord en daad, geen of weinig rekening houden met de mening van de diverse medebelanghebbenden kunnen in een latere fase van dit besluitvormingsproces rekenen op een toenemende zich mobiliserende hindermacht van te veel buitenspel gehouden medebelanghebbenden. Zo beperken landelijke beleidsmakers hun eigen spreek- en handelingsruimte en ontstaat grote druk om hun beleid bij te stellen of worden ze daartoe gedwongen.

Pestman ziet nog meer lessen die zijn te trekken uit de analyse van de besluitvorming over de Betuweroute. Hij ziet dat daadwerkelijk lessen zijn getrokken op het vlak van inspraak, de discussie over nut en noodzaak en de inpassing van infrastructuur in de omgeving (Staatscourant, 170701: 2).

- Op het terrein van de inpassing van infrastructuur in de omgeving heeft het departement van V&W eigenlijk het minst geleerd van deze drie gebieden waar lering is getrokken. 'Volgens de Tracéwet die in 2000 van kracht werd, hebben gemeenten geen formele positie meer bij de inpassing van het tracé, omdat het tracébesluit direct geldt als een vrijstelling ex artikel 19 WRO van het geldende bestemmingsplan. Daardoor kom je snel tot een besluit, maar het kan wel leiden tot *nieuwe conflicten* tussen Rijk en gemeenten. Daarentegen hebben gemeenten op het punt van de inpassing van de infrastructuur wel degelijk lering getrokken uit de Betuweroute. Je ziet bij de HSL-Oost dat allerlei gemeenten zelf met ontwerpen voor de inpassing van de spoorlijn zijn gekomen. Vroeger was dat een taak van Verkeer en Waterstaat en NS, maar nu blijkt dat gemeenten vaak met veel betere en redelijke betaalbare oplossingen komen' (170701: 2).
- Op de punten nut en noodzaak van een project en inspraak scoort het ministerie beter. 'Het besef is doorgedrongen dat het Rijk zorgvuldiger met burgers moet omgaan. Verkeer en Waterstaat heeft de inspraak gereorganiseerd en er wordt geëxperimenteerd met interactieve beleidsvorming'.
- 'Ook op het gebied van nut en noodzaak heeft het ministerie het nodige geleerd want ze hebben de maatschappelijke kosten/batenanalyse ontwikkeld. Het is misschien nog te vroeg om te kunnen beoordelen of dat echt werkt, maar het ziet er in ieder geval behoorlijk uit', aldus Pestman (170701: 2). Deze analyse kan niet alle discussie rond infraprojecten wegnemen omdat niet alle kosten en baten objectief zijn te formuleren. Het is van belang om zo vroeg mogelijk maatschappelijke actoren bij de besluitvorming te betrekken omdat analyses aangevuld moeten worden met kennis van betrokkenen.

Het parlement heeft een aantal malen zitten slapen en heeft niet geleerd, meent Pestman in zijn beschouwing over de Betuweroute-casus.

## *Vragen*

- 1 Is het mogelijk het onderzoek van Pestman naar besluitvorming over de Betuweroute ten tijde van het kabinet-Kok II in populaire termen weer te geven?
- 2 Zou een Algemene Rekenkamer iets kunnen leren van de analyse-aanpak van Pestman? Zo ja, wat?

Hieronder de twee antwoorden. Daarbij baseren we ons op een interview met Pestman in het blad van de Algemene Rekenkamer Reken Maar, en met onderzoeker Zelle die bij de Rekenkamer in 2000 onderzoek deed naar de besluitvorming over de Betuweroute.

### *Populaire samenvatting onderzoek Pestman*

Ad 1 Pestman probeert in zijn onderzoek naar de besluitvorming over de Betuweroute ten tijde van het kabinet- Kok twee benaderingen om besluitvormingsprocessen door elkaar te vlechten, zoals hij zegt in Reken Maar (2001, nr. 7-8). De klassieke aanpak om besluitvorming te analyseren, is kijken naar wie er mee doen, welke spelregels gelden en wie welke hulpbronnen heeft, zoals geld en kennis, en gebruikt. De tweede benadering interpreteert een besluitvormingsproces op basis van taalgebruik en argumenten. Neem de uitspraak 'Nederland distributieland'. Daarachter gaat een geheel van ideeën en voorkeuren schuil. Woorden kunnen sterke beelden oproepen, waardoor bepaalde argumenten niet meer ter discussie staan. Dat is ook met de Betuweroute gebeurd. Pestman wil dat in zijn proefschrift laten zien. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat had met name in de beginfase veel succes met de poging om de Betuwelijn aan te duiden als een stille en schone manier van transport (zie Reken Maar, 2001, nr. 7-8: 14). Pestman laat ons zien dat in 1999 op de website van V&W stond dat met geluidsschermen het aantal woningen dat uitkomt boven de limiet teruggebracht wordt van om en nabij 42.500 naar 600. Volgens Pestman was deze aanduiding wel correct maar een even goede manier van presentatie is om te stellen dat het V&W en de Nederlandse Spoorwegen op 600 plaatsen langs het tracé niet lukt om onder de wettelijke norm te blijven. De wijze van taalgebruik is dus niet neutraal. Door de manier van presentatie wordt gepoogd een beeld te scheppen van een 'schone, stille Betuweroute', aldus Pestman in een interview in het personeelsblad van zijn nieuwe werkgever de Algemene Rekenkamer (2001, nr. 7-8). 'Bij de Betuweroute zijn vele voorbeelden te geven van mooie woorden en sterke beelden die de besluitvorming hebben beïnvloed'. Zo is wel gesteld: 'een binnenvaartschip kan niet over de Alpen varen'. De lezer moet dus denken: en een spoorlijn heeft een groter bereik en komt wel over de Alpen. Meerdere ministers hebben dergelijke retoriek gebruikt. Een ander woord is 'mainport'. Dat is een woord dat in het Engels helemaal niet bestaat maar in Nederland wel is gebruikt in het verkeers- en vervoerbeleid.

### *Betekenis Pestman's onderzoek naar de Betuweroute voor onderzoek van de Algemene Rekenkamer*

Ad 2 Taal is dus belangrijk, zoals ook Rogier Zelle merkte bij zijn onderzoek in het kader van de Algemene Rekenkamer 'Beleidsinformatie Betuweroute' (2000) en het in 2001 verschijnend rapport Betuweroute II. Rogier heeft tijdens zijn onderzoek vaak

stukken gelezen 'waarin de mogelijkheid om met taal zaken te verhullen of te verfraaien tot het uiterste waren opgerekt'. Hij zegt: 'Soms was de informatie, of het nu voor burgers en bedrijven of voor de Tweede Kamer bedoeld was, op het randje van misleiding. Ik vond het wel eens jammer dat wij in het rapport niet verder gingen dan oordelen als "onvoldoende onderbouwde uitspraak" of "gebruik van beleidsinformatie niet transparant" (einde citaat). Volgens Paul Pestman is het nuttig om achter woorden de argumentatie te zoeken. Zo zijn belangen bloot te leggen. Wie heeft belang bij bepaalde argumenten? Die analyse kan inzicht geven in de machtsverhoudingen. 'Mensen herkennen zich in woorden en vormen zo coalities'. Argumenten achter concepten analyseren kan verklaringen geven 'voor de wijze waarop besluitvorming is gelopen'. De partij met de sterkste machtspositie of een coalitie van partijen bepaalt met welke woorden en beelden een discussie wordt gevoerd. Paul Pestman komt met zo een analyse in zijn studie *'In het spoor van de Betuweroute'*. De regering heeft naderhand moeten toegeven dat de Betuweroute helemaal niet goed is voor het milieu. Het milieuverhaal is te laat gekomen. Het had volgens Pestman al tijdens de besluitvorming duidelijk op tafel moeten komen.

Zowel Zelle als Pestman zijn van mening dat de onderzoekers van de Rekenkamer een grotere gevoeligheid zouden moeten ontwikkelen voor de manier waarop taal wordt gebruikt in beleidsteksten' (Reken Maar, 2001, nr. 7-8: 15).

#### **Literatuur**

- Algemene Rekenkamer, Beleidsinformatie Betuweroute, Den Haag, 2000.
- Hajer, M.A., Politiek als vormgeving, Vossius Pers, AUP, Amsterdam, 2000 (oratie).
- Hajer, M.A., The politics of environmental discourse - Ecological modernization and the policy proces, Clarendon Press, Oxford, 1995.
- Pestman, P., Dutch infrastructure policies in the 1990s: changing and contradicting arrangements, in: Tatenhove, J. van, B. Arts & P. Leroy (eds.), Political modernization and the environment, Kluwer Academic Press, Dordrecht, 2000.
- Pestman, P., In het spoor van de Betuweroute, Rozenberg Publ., Amsterdam, 2001.