

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

W 77

**Grote projecten in Nederland;
een analyse van het tijdsbeslag van twintig
besluitvormingsprocessen**

A.J.F. Bruning

m.m.v. J. Siersma

Den Haag, juni 1994

Exemplaren van deze uitgave zijn te bestellen bij het Distributiecentrum Overheidspublikaties, Postbus 20014, 2500 EA 's-Gravenhage, door overmaking van f 15,-- op giro 751 dan wel schriftelijk of telefonisch (071-352500) onder vermelding van titel en ISBN-nummer en het aantal gewenste exemplaren.

ISBN 90 346 3079 x

Publikatie van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR),
Postbus 20004, 2500 EA 's-Gravenhage (tel. 070-3564600).

INHOUDSOPGAVE

VOORWOORD

1.	INTRODUCTIE	1
2.	UITGANGSPUNTEN	5
2.1	Inleiding	5
2.2	Begripsafbakening	5
2.2.1	Het tijdsbeslag van besluitvorming	5
2.2.2	Grote projecten	6
2.3	Uitwerking van de onderzoeksvragen	8
2.3.1	Omvang van het tijdsbeslag	8
2.3.2	Aard van het tijdsbeslag	9
2.3.3	Vertragingen	11
2.3.4	Vertragingsfactoren	14
2.4	Het case-onderzoek	15
2.4.1	De werkwijze	15
2.4.2	De analyse-kaders	16
2.4.3	De caseselectie	19
3.	DE ORIËTERENDE CASESTUDIES	23
3.1	Rijksweg 1 (Twente)	24
3.2	Nederlands deel van de Hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam-Brussel-Parijs	28
3.3	De Flevospoorlijn	32
3.4	De Waalbrug bij Tiel	37
3.5	Willemspoortunnel Rotterdam	40
3.6	Metro Amsterdam	45
3.7	De Betuweroute	49
3.8	Tunnel onder de Noord	61
3.9	Westerschelde Oeververbinding	63
3.10	Vuilstort Twente-Noord	69
3.11	Oosterscheldewerken	73
3.12	Boring West-Terschelling	77
3.13	Ontgronding Plateau van Margraten	81
3.14	Stortplaats 'De Dolten/De Wierde'	84
3.15	Ruilverkaveling Havelte	89
3.16	Europoort	93
3.17	De Markerwaard	97
3.18	Mainportontwikkeling Schiphol	101
3.19	Het IJ-oeverproject (Amsterdam)	105
3.20	Integraal Plan Noordrand Rotterdam (IPNR)	110

4.	DE VERDIEPINGSCASES	117
4.1	De hogesnelheidsverbinding Amsterdam-Parijs	117
4.1.1	Inleiding	117
4.1.2	Beschrijving van de rondes	118
4.1.3	Standpunten en strategieën van de actoren	128
4.1.4	Analyse van het proces	131
4.2	Stortplaats 'De Dolten/De Wierde'	138
4.2.1	Inleiding	138
4.2.2	Beschrijving van de rondes in het besluitvormingsproces	140
4.2.3	Standpunten en strategieën van de actoren	150
4.2.4	Analyse van het proces	156
4.2.5	Conclusies	160
4.3	De mainportontwikkeling van de luchthaven Schiphol	162
4.3.1	Inleiding	162
4.3.2	Beschrijving van de rondes in het besluitvormingsproces	164
4.3.3	Standpunten en strategieën van de actoren	179
4.3.4	Analyse van het proces	185
5.	VERGELIJKENDE ANALYSE	193
5.1	Inleiding	193
5.2	De doorlooptijden: de omvang en aard van het tijdsbeslag	193
5.3	Vertragingen	198
5.4	Oorzaken van vertraging	200
5.4.1	Operationele factoren	200
5.4.2	Procedureel-wettelijke factoren	203
5.4.3	Financieringsfactoren	207
5.4.4	Overige vertragingfactoren	209
5.5	Beschouwingen in de literatuur	210
5.5.1	Omvang en aard van het tijdsbeslag	210
5.5.2	Vertragingen en vertragingfactoren	212
5.5.3	Vertragingfactoren in de literatuur	213
5.5.4	Conclusies	216
6.	SAMENVATTING EN CONCLUSIES	219

BIJLAGEN

Al jarenlang is op menige topografische kaart ten westen van Delft een dikke stippellijn dwars door het Delfland te ontwaren. Het gaat hier om de geplande rijksweg 19 (ook wel: verlengde A4), een wegenproject dat al sinds de zestiger jaren in discussie is, maar tot op heden nooit is gerealiseerd. De snelweg zou een rechtstreekse verbinding moeten vormen tussen de A4 bij Rijswijk en de Beneluxtunnel. In de jaren zestig heeft de minister van V&W het tracéverloop vastgesteld en begin jaren zeventig is een begin gemaakt met de uitvoeringswerkzaamheden (er zijn op verschillende plaatsen langs het tracé zandlichamen opgeworpen). Toch is de weg voorsnog niet gereed gekomen.

Rijksweg 19, volgens voorstanders van cruciaal belang voor de ontsluiting van het Rotterdamse havengebied en het Westland, had volgens de planning van Rijkswaterstaat al in 1977 gerealiseerd moeten zijn. De voltooiing van het noordelijke tracédeel Rijswijk-Delft wordt momenteel voorzien in 1997; het zuidelijke deel Delft-Schiedam zal niet voor de eeuwwisseling gereed komen.

Tegenstanders verzetten zich sinds het begin van de jaren zeventig tegen de aanleg van de verbinding, die o.m. een onaanvaardbare aantasting van het stiltegebied Midden-Delfland zou veroorzaken. Tot op heden zijn de tegenstanders er meermalen in geslaagd om uitstel van het project te bewerkstelligen. Momenteel worden alle beroepsmogelijkheden, die gekoppeld zijn aan de verlening van de benodigde vergunningen, aangewend om de aanleg van het noordelijke deel te blokkeren.

De voorstanders van de weg beklagen zich over het jarenlange oponthoud waarmee de besluitvorming te maken heeft gekregen. De weg had er allang moeten liggen; de ingelaste milieu-effectrapportage voor het zuidelijke tracédeel wordt aangemerkt als "de zoveelste vertraging" ¹.

De tegenstanders zien in dezelfde MER juist "een goede aanleiding om de vervoerssituatie rond Delfland (..) in een open discussie aan de orde te stellen" ².

Tot zover de beschrijving van een berucht voorbeeld uit de praktijk van de rijkswegenaanleg; een besluitvormingsproces dat zich al enige decennia voortsleept en waarvan het einde voorlopig nog niet in zicht is. Zoals uit bovenstaand voorbeeld naar voren komt kan er verschillend worden aangekeken tegen het tijdsbeslag dat gemoeid is met de besluitvorming. Wat de één aanmerkt als een onnodige vertraging, ziet de ander juist als een onontbeerlijk onderdeel van een zorgvuldige afweging. Bepalend voor de manier waarop men over het tijdsbeslag oordeelt, is de positie die men inneemt ten opzichte van de voorgenomen operatie: in het bovenstaande voorbeeld is deze stellingname versimpeld tot de categorie voor- en tegenstanders; veelal liggen de standpunten echter genuanceerder.

De duur van besluitvorming inzake grote projecten staat momenteel volop in de belangstelling. In de discussies waarin gesproken wordt over de noodzaak van versnelling wordt veelvuldig gerefereerd aan tal van praktijkvoorbeelden. Niet zelden raakt men vervolgens verstrikt in een discussie over de inhoudelijke voor- en nadelen van de betreffende operaties. In deze studie, waarin het tijdsbeslag centraal staat dat gemoeid is met de besluitvorming rond 'grote projecten', wordt getracht de tijdsdimensie van besluitvorming, zoveel als mogelijk, los te koppelen van deze inhoudelijke problema-

¹ De Werkgever, 11 maart 1993, blz. 26.

² "Stop Rijksweg 19 door Midden-Delfland", Natuur en Milieu, april 1992, blz. 5.

De beantwoording van deze vragen geschiedt aan de hand van twintig zogenaamde 'oriënterende' casestudies en drie zogenaamde 'verdiepingscases'. De oriënterende cases hebben een globaal en verkennend karakter en omvatten elk een reconstructie en globale verklaring van het tijdsverloop van een concreet besluitvormingsproces. Aan de hand van het beschreven tijdsverloop is het mogelijk per case de knelpunten te inventariseren: momenten waarop de besluitvorming trager verloopt dan wenselijk. Wat 'wenselijk' en wat 'traag' is, blijkt niet altijd eenduidig vast te stellen, zoals eerder naar voren kwam uit de inleiding van dit hoofdstuk. Om die reden zal in hoofdstuk 2 aparte aandacht worden besteed aan het verdragingsbegrip.

De beantwoording van de vierde onderzoeksvraag vergt een meer diepgaande bestudering van de problematiek. De benodigde inzichten worden met name ontleend aan de drie 'verdiepingscases'. Deze cases omvatten een gedetailleerde beschrijving en analyse van drie besluitvormingsprocessen.

De opbouw van dit rapport is als volgt. In hoofdstuk 2 worden in kort bestek enige belangrijke uitgangspunten toegelicht. De twee centrale begrippen, te weten *het tijdsbeslag van besluitvorming en grote projecten* worden nader afgebakend. Voorts worden de centrale onderzoeksvragen systematisch uitgewerkt, waarbij de theoretische en methodische aspecten van het onderzoek worden geëxpliciteerd. Tevens wordt aangegeven hoe de caseselectie heeft plaatsgevonden.

De kern van dit onderzoek wordt gevormd door de case-beschrijvingen. In hoofdstuk 3 wordt verslag gedaan van de twintig oriënterende casestudies die zijn verricht. Elk van deze cases bestaat uit een inleiding, een chronologisch overzicht en een recapitulatie. De drie verdiepingcases zijn integraal opgenomen in hoofdstuk 4. Deze cases bestaan ieder uit een beschrijving van de verschillende besluitvormingsronden en van de belangrijkste betrokken partijen alsmede een analyse van het verloop van het besluitvormingsproces. In hoofdstuk 5 worden de resultaten van de verschillende cases naast elkaar gezet. Er wordt onderzocht welke overeenkomstige verschijnselen zich voordoen en welke algemene lijnen er uit het materiaal naar voren komen. De resultaten van de casestudies worden eveneens in verband gebracht met de wetenschappelijke literatuur op dit terrein. Hoofdstuk 6 bevat een samenvatting met conclusies.

2. UITGANGSPUNTEN

2.1 Inleiding

Deze studie heeft de pretentie nader inzicht te verschaffen over het tijdsbeslag van besluitvorming inzake grote projecten in Nederland. Het object van studie is hiermee grofweg bepaald. Het is echter wenselijk een duidelijker beeld te schetsen waarover we het precies gaan hebben. De twee centrale elementen van het onderzoeksobject, *het tijdsbeslag van besluitvorming* en *grote projecten* vragen om nadere toelichting. In de begripsafbakening (2.2) wordt duidelijk gemaakt welke invulling in dit verband aan deze termen is gegeven. Vervolgens wordt ingegaan op de vraag op welke wijze naar dit object van onderzoek wordt gekeken. De benaderingswijze wordt geëxpliciteerd door systematisch aan te geven op welke manier de centrale onderzoeksvragen (zoals verwoord in hoofdstuk 1) zijn uitgewerkt. Corresponderend met deze vragen wordt ingegaan op het vaststellen van de omvang van het tijdsbeslag (2.3.1); het beschrijven van de aard van het tijdsbeslag (2.3.2); het identificeren van vertragingen (2.3.3) en het aangeven van de oorzaken van deze vertragingen (2.3.4). Tenslotte wordt aangegeven hoe het case-onderzoek is ingericht. Aandacht wordt besteed aan het onderscheid tussen oriënterende en verdiepingcases (2.4.1) en aan de case-selectie (2.4.2).

2.2 Begripsafbakening

2.2.1 Het tijdsbeslag van besluitvorming

Een concreet project kan worden opgevat als het uitvloeisel van een groot aantal beslissingen die door verschillende instanties op verschillende momenten en in verschillend verband zijn genomen. De aandacht gaat in dit verband uit naar totstandkoming van deze beslissingen, waarbij de inhoudelijke strekking van het besluit in kwestie niet van direct belang is. Beslissingen kunnen vele hoedanigheden aannemen. Ze kunnen indirect vervat zijn in plannen of in (wettelijke) regels. Meestal gaat het echter in dit verband om directe uitspraken. Van Dale definieert een beslissing als een "definitieve uitspraak"¹⁰. Het definitieve karakter van een beslissing is overigens relatief; de besluitnemer kan vroeger of later terugkomen op zijn of haar beslissing of de beslissing in latere instantie nader specificeren. Teisman benadrukt terecht dat niet enkelvoudige besluiten, maar "volgtijdelijke reeksen van beslissingen bepalend zijn voor het verloop van complexe besluitvormingsprocessen"¹¹. De aandacht gaat in deze studie dan ook uit naar de wijze waarop reeksen besluiten, die worden genomen door diverse instanties en die voor een deel ingebed zijn in diverse formele procedures, uiteindelijk leiden tot de realisatie van een bepaald project. *Besluitvorming* wordt opgevat als het proces dat is gemoeid met de totstandkoming van *alle* relevante beslissingen m.b.t. de realisering van een specifiek project. Besluitvorming omvat in die zin dus eveneens hetgeen anderen aanmerken als 'planning'

¹⁰ C. Kruyskamp, Van Dale; Groot Woordenboek der Nederlandse Taal, tiende druk, Martinus Nijhoff, 's-Gravenhage, 1976, blz. 281.

¹¹ Teisman, op. cit., 1992, blz. 12.

(opgevat als de voorbereiding van besluitvorming)¹² en 'uitvoering' (opgevat als het resultaat van besluitvorming). De realiteit zou geweld worden aangedaan als deze beide zaken worden losgekoppeld; planning en uitvoering laten zich evengoed beschouwen als clusters van beslissingen die betrekking hebben op een project. Een beschouwing van alle relevante beslissingen impliceert dus dat in beginsel de gehele tijdsspanne tussen eerste initiatief en de uiteindelijke oplevering in beschouwing wordt genomen en anderzijds dat in beginsel zowel de formele besluiten als de informele beslissingen worden belicht. Alle relevante wilsverklaringen en standpunten van de betrokken partijen die op een of andere wijze richting hebben gegeven aan het verloop van de besluitvorming dienen in beschouwing te worden genomen.

In dit rapport wordt de volgende definitie van het besluitvormingsproces gehanteerd: *het gehele traject van deels opeenvolgende, deels synchrone clusters van besluiten ten behoeve van een project, genomen door verschillende instanties, gerekend vanaf het ontstaan van het eerste concrete initiatief totaan de oplevering of het definitief afketsen van het project.*

2.2.2 Grote projecten

Evenals in het WRR-rapport wordt in deze studie gekeken naar de besluitvorming rond *grote projecten*. De term 'groot project' is niet nieuw; zo werd in 1984 de aanzet gegeven voor de operatie 'controle grote projecten'. De Tweede Kamer maakte kenbaar de voortgang en besluitvorming omtrent grote projecten effectiever te willen controleren¹³. De aandacht ging in dit verband uit naar een zeer brede groep van omvangrijke operaties waaronder bijvoorbeeld eveneens grote reorganisatieprojecten (spreiding PTT-directie) en kostbare defensie-orders (aankoop onderzeeboten) waren begrepen¹⁴.

In de adviesaanvraag die ten grondslag ligt aan het WRR-rapport wordt het onderwerp van studie, de tijdsduur van besluitvormingsprocessen, nader gespecificeerd: ook hier gaat het om besluitvormingsprocessen omtrent *grote projecten*. Uit de tekst valt op te maken dat de aandacht echter in het bijzonder uitgaat naar projecten met een (belangrijke) fysieke component¹⁵. Ter illustratie wordt gerefereerd aan projecten als de reconstructie van Schiphol en de aanleg van de HSL en de Betuwe-route. Op het eerste gezicht lijkt het zonder meer duidelijk waarop gedoeld wordt: grootschalige operaties waarbij de realisering van belangrijke (infrastructurele) voorzieningen in het geding is. In principe voldoet deze aanduiding als globale afbakening van het object van onderzoek. Het is echter zinvol enige nadere aandacht te besteden aan de betekenis van de beide elementen 'groot' en 'project'.

¹² Planning wordt vaak opgevat als een activiteit die aan besluitvorming vooraf gaat en waarbij toekomstige beslissingen in een breder perspectief beschouwd worden. Mastop stelt dat: "planning is (...) afgeleid van en toeleverend aan (...) besluitvorming teneinde deze zo verantwoord mogelijk te laten verlopen". Vergelijk: J.M. Mastop, Besluitvorming, handelen en normeren, een methodologische studie naar aanleiding van het streekplanwerk, Planologische studies nr. 4 (PDI Amsterdam), Krips Repro, Meppel, 1987, blz. 337.

¹³ Motie Eversdijk; Tweede Kamer, vergaderjaar 1984-1985, 17 428, nr. 12.

¹⁴ De gehanteerde definitie van grote projecten wordt uitvoerig toegelicht in het Rapport Controle Grote Projecten; Tweede Kamer, vergaderjaar 1984-1985, 18 963, nr. 1, blz. 3-4.

¹⁵ Gesproken wordt van "de aanleg van infrastructuurwerken en voorzieningen, bouwwerken, bedrijfsvestigingen of bepaalde economische activiteiten". Adviesaanvraag Grote Projecten, op. cit., 1991, blz. 2.

Een 'project' kan worden omschreven als "een geheel van doelgerichte activiteiten die zich binnen tijd en ruimte min of meer duidelijk laten begrenzen"¹⁶. Er moet op gewezen worden dat een project op deze wijze gerelateerd wordt aan de vastomlijnde, vooraf bepaalde doelstellingen die de initiatiefnemers ermee voor ogen hebben. Een dergelijke afbakening is te rechtvaardigen; Teisman constateert dat "de a priori doelen (...) de motor vormen voor complexe besluitvorming"¹⁷. Wel moet er rekening mee gehouden worden dat de a priori doelen in de loop van het besluitvormingsproces aan verandering onderhevig kunnen zijn en dat er nieuwe doelen gegenereerd worden. Voor het overige is de bovenstaande omschrijving relatief helder en eenduidig. Wel kan de begrenzing van de projectactiviteiten in de tijd achteraf soms moeilijkheden opleveren (zie paragraaf 2.3.1). Moeilijker is het vast te stellen waarin grote projecten zich onderscheiden van doorsnee projecten. Met andere woorden: wat maakt een project tot een groot project? Verschillende kenmerken zijn denkbaar. Goemans en Smits noemen een groot aantal aspecten die volgens hen kenmerkend zijn voor zogenaamde 'mega-projecten'¹⁸: lange uitvoeringstijd; ingrijpende beïnvloeding van de fysieke omgeving; toepassing van geavanceerde technologieën; eenmaligheid van het project, grote complexiteit; toepassing van een uitgebreide projectorganisatie met aparte taken en bevoegdheden; een omvangrijk budget en een groot risico bij de opdrachtgever. Naast deze uitgebreide opsomming zijn gemakkelijk andere kenmerken te bedenken: het algemene of nationale belang dat aan het project verbonden moet zijn of de hoeveelheid actoren die bij de besluitvorming betrokken is. Aan veel van deze kenmerken zijn echter nauwelijks harde, onderscheidende criteria te ontleen.

In het WRR-rapport wordt beaamd dat grote projecten als zodanig een moeilijk af te bakenen categorie vormen. Gekozen wordt voor een pragmatische categorisering op basis van twee kenmerken: de uitstraling op de economische bedrijvigheid en maatschappelijke ontwikkelingen en de omvang van het beslag op schaarse bronnen zoals financiële middelen, sociale en fysieke ruimte en milieu¹⁹.

In de onderhavige studie wordt de aandacht noodgedwongen gericht op een bredere verzameling projecten. De reden voor de verbreding van het onderzoeksterrein is praktisch van aard. Het afgelopen decennium zijn in Nederland nauwelijks echt grote projecten ter hand genomen. De problematiek van trage besluitvorming beperkt zich echter niet tot de categorie 'werkelijk grote projecten'. Er zijn geen aanwijzingen dat de besluitvorming over projecten die niet in alle opzichten voldoen aan de onderscheidende criteria zoals die hierboven uiteen zijn gezet, gepaard gaat met andersoortige problemen. Het is daarom gerechtvaardigd ook verhoudingsgewijs kleinere projecten in het onderzoek te betrekken. In deze studie wordt de volgende omschrijving gehanteerd: *Een groot project wordt gedefinieerd als een doelspecifieke onderneming gericht op de verwezenlijking van een*

¹⁶ Omschrijving gebaseerd op de kenmerken van een project die worden onderscheiden door J.A.A. van Doorn en C. Luscuere (red), (1971) in: SMO, De kunst van het beheersen van grote projecten, SMO-informatief 89-5, 1989. Wijnen, Renes en Storm onderscheiden drie kenmerken van een project: vooraf resultaatgericht; vooraf in tijd beperkt; vooraf in middelen beperkt; de auteurs betogen dat het woord vooraf essentieel is omdat zonder deze toevoeging achteraf gezien alles als een project aangemerkt kan worden. Zie: G. Wijnen, W. Renes, P. Storm, Projectmatig werken, Het Spectrum, Utrecht, 1988 (org. 1984), blz. 30-32.

¹⁷ Teisman, op. cit., 1993, blz. 94.

¹⁸ Goemans en Smits (ESB, 24 oktober 1984) geciteerd in: Rapport Contrôle Grote Projecten, Tweede Kamer, vergaderjaar 1984-1985, 18 963, nr. 1, blz. 3.

¹⁹ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, op. cit., 1994.

ingreep in de ruimtelijke omgeving waaraan verstreckende gevolgen voor de economie, sociale en de ruimtelijke ordening en het milieu verbonden zijn.

Verstreckend zijn die gevolgen die een bovenlocale uitstraling hebben; in concreto betekent dit dat er in de praktijk meerdere overheidsniveaus bij het project betrokken zijn.

2.3 Uitwerking van de onderzoeksvragen

In deze paragraaf wordt duidelijk gemaakt hoe te werk is gegaan bij de beantwoording van de vier centrale onderzoeksvragen. Dit vereist de operationalisatie van een aantal begrippen.

2.3.1 Omvang van het tijdsbeslag

Wat is de omvang van het tijdsbeslag dat gemoeid is met de besluitvorming over grote projecten in Nederland? Om het tijdsbeslag te kunnen bepalen is het noodzakelijk een begin- en eindpunt van het besluitvormingsproces aan te wijzen.

Een eenduidige bepaling van begin- en eindpunt van een besluitvormingsproces in de tijd is soms lastig. Met betrekking tot projecten die ook daadwerkelijk gerealiseerd worden, valt er doorgaans nog wel een eindpunt aan te geven. In dat geval kan het moment van oplevering of ingebruikname worden bepaald. Moeilijker wordt het wanneer men besluit de realisatie van een project halverwege af te blazen. Het is nooit echt duidelijk of een project definitief van de baan is, want in veel gevallen zal blijken dat na verloop van tijd de besluitvorming weer opnieuw opgestart wordt. Een scherpe vaststelling van een beginpunt is doorgaans niet mogelijk; "gewoonlijk is het in de bestuurspraktijk niet te achterhalen wie precies de stoot tot een bestuursproces heeft gegeven"²⁰. Concrete voorbeelden kunnen illustreren welke problemen zich voordoen bij het vaststellen van begin- en eindpunt.

De aanleg van de Markerwaard is reeds sinds de vorige eeuw in discussie. Moet dit als de aanvang van het besluitvormingsproces aangemerkt worden, ook al werd er getwijfeld aan de technische haalbaarheid van het project? De realisatie van een vaste oeververbinding over de Westerschelde wordt door de Provincie Zeeland al sinds begin jaren vijftig aan de orde gesteld. Lange tijd gaan de achtereenvolgende ministers van V&W een besluit uit de weg; minister Smit-Kroes blaast het project in 1983 voorlopig af. Medio jaren tachtig lijkt de bal weer te gaan rollen en de aanleg van een tunnel lijkt momenteel binnen handbereik. Kan hier gesproken worden van één besluitvormingsproces? De realisering van een rechtstreekse goederenverbinding per spoor tussen Rotterdam en het Duitse achterland is reeds sinds de jaren dertig aan de orde; sinds 1991 wordt de aanleg van een geheel nieuwe spoorlijn door de Betuwe serieus overwogen. De doelstelling van de operatie lijkt aan verandering onderhevig te zijn geweest; het milieubelang en de Europese dimensie spelen nu een belangrijke rol. Is hier sprake van de voortzetting van een langlopend besluitvormingsproces of hebben we feitelijk met een ander project te maken? Begin twintiger jaren werd al gesproken over de mogelijkheid om een metrostelsel onder Amsterdam aan te leggen. In 1980 wordt de eerste en op dat moment voorlopig laatste lijn geopend. Op dit moment is er weer een groot aantal metroplannen in discussie die nu alleen met de minder controversiële term 'sneltramprojecten' worden aangeduid. Gaat het hier om een voortzetting van de aloude metro-discussie?

²⁰ A. van Braam, Leerboek bestuurskunde, tekstboek A, Coutinho, Muiderberg, 1986, blz. 34.

Tegen deze achtergrond is het verleidelijk om als beginpunt voor de besluitvorming te kiezen, het tijdstip waarop door de bevoegde instantie(s) het besluit wordt genomen het project doorgang te laten vinden. Als eindpunt geldt dan het moment dat 'de eerste spade de grond ingaat'. In veel studies op dit terrein heeft men voor een dergelijke afbakening gekozen ²¹. De periode voorafgaand aan de feitelijke 'erkenning' van een project door de formele besluitnemers blijft dan buiten beschouwing; het verloop van de besluitvorming wordt geanalyseerd vanaf het moment dat het bevoegd overheidsgezag zich serieus (formeel) bezig gaat houden met het project. Men veronderstelt dat in de periode daarvoor het project blijkbaar nog niet nodig was. Hieraan ligt de impliciete veronderstelling ten grondslag dat het bevoegd gezag feilloos kan bepalen of er behoefte bestaat aan de realisering van een bepaald project. Het verloop van de besluitvorming wordt feitelijk beschouwd vanuit het oogpunt van deze ene partij. Met een dergelijke afgrenzing definieert men echter een belangrijk deel van de problematiek uit de wereld. Buiten beeld blijft de tijdsduur die is gemoeid met de voorfasen; voorafgaand aan een principebeslissing tot de realisering van een project gaat een periode waarin tal van activiteiten plaatsvinden en waarmee een aanzienlijk tijdsbeslag gemoeid kan zijn. Door niet het perspectief van de centrale besluitnemer te hanteren, maar te redeneren vanuit het project zelf, wordt het van belang dat ook deze periode binnen een bepaalde tijd doorlopen wordt.

Een ander aspect dat voor complicaties kan zorgen is gelegen in de concrete afbakening van een project. Zoals aangegeven impliceert het project-begrip dat er sprake is van een binnen tijd en ruimte eenduidig af te bakenen geheel van activiteiten. Bij het selecteren van concrete cases blijkt deze afbakening voor meerdere uitleg vatbaar als er sprake is van verschillende schaalniveau's op basis waarvan de projecten gedefinieerd kunnen worden. Als praktisch criterium is in deze studie gekeken naar het schaalniveau waarop de financiering van het project in kwestie wordt geregeld. Het blijkt dat op die manier tevens aangesloten wordt bij de wijze waarop het project in de praktijk doorgaans wordt geconcipeerd. Aldus wordt de ene keer een operatie als project aangeduid die even goed als een verzameling van projecten zou kunnen worden aangemerkt (IPNR, Schiphol, IJ-oeveren) terwijl de andere keer juist gekozen is voor de bestudering van wat anderen wellicht als een deelproject zouden beschouwen (Oosterscheldewerken als onderdeel van de Deltawerken; RW1 tracédeel Twente als onderdeel van de gehele A1-verbinding).

2.3.2 Aard van het tijdsbeslag

Wat is de aard van het tijdsbeslag dat gemoeid is met de besluitvorming over grote projecten in Nederland? Deze vraag, die neerkomt op een nadere karakterisering van het tijdsverloop, kan op diverse manieren benaderd worden. In deze studie wordt gebruik gemaakt van de volgende drie methoden:

1. het fasenmodel: het proces wordt uiteengelegd in een aantal vooraf gedefinieerde universele fasen;
2. het benodighedenmodel: de besluitvorming wordt gestructureerd op basis van een thematische beschrijving in termen van *benodigheden*;

²¹ Zie o.m.: Kolpron Consultants, Concurreren met infrastructuur; inhaalplan voor de nederlandse infrastructuur: baanbreken naar Europa, i.o.v. Stichting Nederland Distributieland, Den Haag, oktober 1992; Bureau mr. G.J.A. Sigmond, Grootschalige winningen van primaire oppervlaktedelfstoffen; relevante procedures, Nijmegen, 1992.

3. het rondenmodel: het proces wordt beschreven met behulp van achteraf bepaalde besluitvormings-ronden.

De algemene karakteristieken van deze modellen worden in de navolgende tekst nader toegelicht. De concrete uitwerking die in deze studie aan de genoemde modellen is gegeven komt aan de orde in paragraaf 2.4.2.

Het fasemodel

De toepassing van een fase-indeling ligt voor de hand; het tijdsbeslag wordt nader onderverdeeld in een aantal afgebakende perioden die elkaar opvolgen in de tijd. De afbakening van de fasen wordt bepaald aan de hand van vooraf vastgestelde, algemeen toepasbare grenzen.

Een belangrijk bezwaar van het fasemodel is volgens een aantal auteurs gelegen in het feit dat het tijdschema van één (centrale initiërende) actor als maatstaf wordt genomen. Terecht wijzen De Hoo²² en Teisman²³ erop dat hiermee impliciet verondersteld wordt dat deze centrale actor in staat is het proces te sturen. Daarnaast zijn er andere beperkingen verbonden aan de toepassing van een stringent sequentieel model. Een scherpe afbakening van de verschillende fasen doet geen recht aan het niet-lineaire karakter van de besluitvorming: "Besluitvorming is geen rechtlijnige ontwikkelingslijn, maar veeleer een zig-zag proces"²⁴. De fase-indeling veronderstelt een logische opeenvolging van beslissingen in de tijd terwijl in de praktijk blijkt dat er tal van terugkoppelingen in het proces voorkomen. Een eenduidige afgrenzing van de verschillende fasen is soms moeilijk als gevolg van het feit dat het project wordt verdeeld in verschillende deelprojecten met elk een eigen realiseringstempo. Het fasemodel is echter bij uitstek geschikt om een vergelijkbaar en meer gespecificeerd beeld te verkrijgen van het tijdsbeslag in kwantitatieve zin.

Het benodigdhedenmodel

Het is ook mogelijk om vanuit een thematische invalshoek naar de besluitvorming te kijken. In navolging van Burie maakt De Hoo bij het nader structureren van besluitvormingsprocessen gebruik van een aantal te onderscheiden benodigdheden²⁵. Deze benodigdheden zijn te beschouwen als "(de) noodzakelijke voorwaarden zonder welke het uiteindelijke bouwen niet kan aanvangen"²⁶. De Hoo onderscheidt zes verschillende benodigdheden: opdracht, ontwerp, goedkeuringen, financiën, grond en bouwcapaciteit.

Het rondenmodel

Evenals de indeling in fasen beschrijft het rondenmodel het totale verloop van de besluitvorming in chronologische volgorde. Het cruciale verschil is gelegen in het feit dat er bij de laatstgenoemde methode geen gebruik wordt gemaakt van vooraf gedefinieerde grenzen ter onderscheiding van de

²² De Hoo, op. cit., 1982, blz. 33.

²³ Teisman, op. cit., 1992, blz. 34.

²⁴ Teisman, op. cit., 1992, blz. 81; zie ook: De Hoo, op. cit., 1982, blz. 33.

²⁵ De Hoo, op. cit., 1982.

²⁶ De Hoo, op. cit., 1982, blz. 8.

verschillende onderdelen. De grenzen tussen de ronden worden per case steeds opnieuw bepaald aan de hand van het specifieke verloop van de besluitvorming; de ronden kennen derhalve geen 'logische' volgorde.

Een beschrijving van de besluitvorming door middel van een het vaststellen van verschillende besluitvormingsronden levert steeds een unieke indeling op. Het proces wordt achteraf gestructureerd op basis van de concrete gegevens van de case in kwestie. Deze methodiek wordt in grote lijnen gehanteerd door Leemans en Geers (indeling in 'buigtrajecten')²⁷ en door Teisman (de 'besluitvormingsreconstructiemethode')²⁸. Het proces wordt onderverdeeld in zogenaamde 'besluitvormingsronden'. Bij de afbakening van de verschillende 'ronden' wordt uitgegaan van zogenaamde centrale beslismomenten; besluiten die een dermate grote impact hebben dat ze richting hebben gegeven aan het verdere verloop van de besluitvorming. De afgebakende periode tussen twee van deze centrale beslismomenten wordt aangeduid als een besluitvormingsronde. Het specifieke verloop van de besluitvorming in een specifiek geval geldt dus als uitgangspunt. Dit levert een zeer volledig en 'natuurlijk' beeld op van het proces; de opeenvolgende ronden van verschillende cases laten zich echter niet vergelijken.

2.3.3 Vertragingen

Het identificeren van vertragingen in het verloop van concrete besluitvormingsprocessen is binnen dit onderzoek noodzakelijk omdat hierin mogelijke aangrijpingspunten gelegen zijn om het proces sneller te doen verlopen. Het vaststellen van vertragingen is echter minder eenvoudig dan op het eerste gezicht wellicht lijkt.

In de praktijk wordt veelvuldig gesproken van vertraging in relatie tot de voortgang van besluitvorming. Blijkbaar verloopt het proces in de ogen van bepaalde betrokkenen trager dan voorzien of gewenst. Bij het spreken over vertraging wordt (impliciet) gerefereerd aan een alternatief tijdschema. Het gerealiseerde tijdsverloop van het besluitvormingsproces wordt aan een subjectieve norm onderworpen die uitdrukking geeft aan het verwachte/gewenste tijdsverloop. Waar er verschillen optreden wordt gesproken van een knelpunt c.q. vertraging/versnelling (een knelpunt wordt hier opgevat als een discrepantie tussen een waargenomen feitelijke situatie en een norm of beoordelingsmaatstaf²⁹).

Voor het inventariseren van vertragingen (en versnellingen) is het dus nodig te beschikken over een beoordelingsmaatstaf in termen van een alternatief tijdschema of ijkpunt. De vraag of een trein wel of geen vertraging heeft kan zonder problemen worden beantwoord: de dienstregeling kan gelden als een eenduidig ijkpunt. Ten aanzien van besluitvorming ligt dit anders: elke betrokkene zal een andere

²⁷ Leemans en Geers, op. cit., 1983, blz. 19-20.

²⁸ Teisman baseert zich hierbij op Menting (1988). Zie: Teisman, op. cit., 1992, blz. 121-124.

²⁹ Definitie afkomstig van Hoogerwerf, Inhoud en typen van beleid in: Overheidsbeleid, Alphen aan den Rijn, 1982, blz. 26; geciteerd in De Koningh et. al., op. cit., 1985, blz. 49.

invulling geven aan het verwachte/gewenste tijdsverloop (de toetsingsnorm). Hierbij speelt het eigen oordeel over de wenselijkheid van het project in kwestie een belangrijke rol. Men spreekt derhalve op verschillende momenten van vertraging (of versnelling). In de praktijk, maar ook in wetenschappelijke studies wordt veelal nagelaten het ijkpunt te expliciteren op basis waarvan men vertraging benoemd. In deze studie wordt getracht te komen tot een heldere afbakening zonder hierbij inhoudelijk stelling te nemen. De vraag dient zich aan hoe een zo objectief mogelijk ijkpunt moet worden bepaald.

Verskillende ijkpunten zijn denkbaar:

1. *Wettelijke proceduretijden*³⁰

De bestaande wettelijke termijnen lijken als ijkpunt het meest voor de hand te liggen. De totstandkoming van veel van de deelbeslissingen wordt aan termijnen gebonden; overschrijding van deze termijnstellingen zou wijzen op vertraging. Deze toetsingsnorm kent echter een aantal bezwaren. Door vertraging alleen te beschouwen vanuit dit perspectief blijft een groot deel van het besluitvormingsproces van normering verstoken. Wettelijke procedures zijn immers slechts van toepassing op onderdelen van het besluitvormingsproces. In de tweede plaats kan het nuttig zijn deze (wettelijke) normen zelf aan een kritische beschouwing te onderwerpen; door ze als vertrekpunt te nemen worden ze feitelijk aan mogelijke kritiek onttrokken.

2. *Tijdsplanning van de centrale beleidsvoerende instantie(s)*

De tijdsplanning van de centrale beleidsvoerende (overheids)instantie(s) wordt niet zelden tot norm verheven. Hoewel deze partij in theorie geacht wordt het algemeen belang te behartigen, is haar tijdsplanning evengoed een zeer subjectieve inschatting, die op zeer onrealistische uitgangspunten gerealiseerd kan zijn. Het voornaamste bezwaar van dit ijkpunt is gelegen in de strijdigheid met de wijze waarop in deze studie naar besluitvorming wordt gekeken; namelijk niet vanuit het perspectief van één enkele actor. In het verlengde hiervan geldt dat ook deze norm slechts betrekking heeft op een gedeelte van het totale tijdsbeslag; pas vanaf het moment dat een initiatief wordt 'opgepikt' kan er een tijdsplanning beschikbaar zijn. Voorts baseert de beleidsvoerende instantie zijn planning voor een belangrijk deel op de van toepassing zijnde wettelijke termijnen (zie bezwaar onder punt 1). Het kan overigens wel zeer nuttig zijn deze tijdsplanning nader te analyseren gegeven het feit dat het met name de centrale beleidsvoerende instanties zijn, die klagen over vertragingen.

3. *Tijdschema op basis van gemiddelde tijdsduur*

De gemiddelde duur van besluitvorming (eventueel opgesplitst naar fase), kan worden berekend met behulp van de gegevens van andere onderzochte projecten of op basis van bestaande onderzoeksgegevens uitgesplitst naar beleidsveld³¹. Een groot voordeel van deze benadering is gelegen in het feit dat het de mogelijkheid biedt het verloop van het gehele besluitvormingsproces te normeren. Het gevaar bestaat echter dat deze aanpak resulteert in het vergelijken van 'appels met peren'. Grote projecten hebben voorts vaak een min of meer uniek karakter zodat bestaande kengetallen over de

³⁰ Duenk en Hobma spreken van vertraging als er sprake is van "een overschrijding van de wettelijke termijnen inzake herzieningen van bestemmingsplannen". Vergelijk: F. Duenk en F. Hobma, Rijkswegentracering, coördinatie van meersporige besluitvorming, DUP, Delft, 1987a, blz. 53.

³¹ Duenk en Hobma hanteren t.b.v. het vaststellen van vertragingen in de buitenwettelijke sectorprocedure bij gebrek aan wettelijke termijnstellingen een gemiddelde tijdsduur als ijkpunt. Duenk en Hobma, op. cit., 1987a, blz. 54-55.

gemiddelde tijdsduur niet voor handen zijn. Voor projecten als de afsluiting van de Oosterschelde, de reconstructie van Schiphol en de aanleg van de Betuweroute is uiteraard geen vergelijkingsmateriaal voor handen. Een tweede bezwaar van deze benadering is dat op deze manier de gemiddelde duur van besluitvorming zonder meer wordt beschouwd als een verantwoorde basis. Een deel van de problematiek blijft zo buiten beschouwing omdat de bestaande praktijk tot norm wordt verheven.

Bovenstaand overzicht illustreert dat het perspectief dat wordt gehanteerd bepalend is voor de vraag of iets wel of niet als vertraging wordt aangemerkt. In de praktijk wordt niet altijd geëxpliciteerd op basis van welke invalshoek men spreekt van vertraging. Wanneer er in dit rapport sprake is van vertraging wordt consequent aangegeven op basis van welk ijkpunt dit is bepaald.

Geen van de beschreven ijkpunten is zonder nadelen. Bij het vaststellen van vertragingen in de eigen analyse wordt gebruik gemaakt van een methode waarbij aan alle drie de benaderingen recht wordt gedaan. Getracht is zoveel als mogelijk te werk te gaan volgens een objectieve en controleerbare aanpak.

Een gemengde methode

In de methode die is gehanteerd worden de beschreven ijkpunten samengesmolten tot één beoordelingskader. De constructie van dit kader gaat volgens de vier stappen:

1. Als eerste worden de wettelijke termijnen die van toepassing zijn in kaart gebracht.
2. Vervolgens worden ongenormeerde delen van het proces ingevuld op basis van het tijdschema van de beleidsvoerende instantie en/of de initiatiefnemer.
3. Daarna worden de overblijvende gedeelten (zo mogelijk) ingevuld op basis van het tijdsbeslag dat de betreffende onderdelen gemiddeld vergen bij vergelijkbare projecten.
4. Indien er nog delen van het proces zonder norm resteren dan worden deze ingevuld, uitgaande van de algemene eisen die mogen worden gesteld aan goede besluitvorming. Refererend aan deze uitgangspunten is het ook mogelijk de wettelijke termijnen en de tijdsplanning van de beleidsvoerende instantie/initiatiefnemer van kanttekeningen te voorzien. Zoals eerder is gesteld wordt een inhoudelijke stellingname vermeden; de uitkomst van het besluitvormingsproces wordt niet ter discussie gesteld. Als uitgangspunt geldt steeds dat het wenselijk is dat een verantwoordelijke overheidsinstantie binnen een redelijke termijn tot een stellingname moet komen m.b.t. een realistisch project-initiatief dat naar voren wordt gebracht.

Het is duidelijk dat in de vierde stap een subjectieve beoordeling besloten ligt; de eisen op basis waarvan de beoordeling geschiedt komen echter voort uit algemeen aanvaarde uitgangspunten over besluitvorming. Deze uitgangspunten vinden hun oorsprong o.m. in de grondbeginselen van de democratische rechtsstaat. De besluitvorming dient te worden beoordeeld in het licht van twee kwaliteitsvereisten, te weten: zorgvuldigheid en doelmatigheid. Centraal in deze studie staat het beginsel dat het proces zich binnen een beperkte tijdsspanne af dient te spelen. Hiervoor zijn diverse argumenten aan te dragen die o.m. zijn verwoord in de adviesaanvraag van de regering aan de

WRR³². Voor het uiteindelijke doel van een besluitvormingsproces, het komen tot de best mogelijke inhoudelijke beslissing(en), is snelheid echter niet de enige vereiste. Een verhoging van de snelheid van besluitvorming kan niet per definitie gelijk gesteld worden aan een verhoging van de kwaliteit van besluitvorming. De tijd die is gemoeid met besluitvorming moet worden afgewogen tegen het risico dat men later spijt krijgt van een bepaalde beslissing.

De kwaliteit van de besluitvorming wordt in hoofdzaak bepaald door de twee genoemde aspecten die onderling met elkaar in evenwicht moeten zijn: *zorgvuldigheid* enerzijds en *doelmatigheid* anderzijds³³.

Het zorgvuldigheidsbeginsel kan als volgt worden ingevuld:

1. Alle burgers en instanties dienen in beginsel in de gelegenheid te zijn op enigerlei wijze hun mening kenbaar te maken aan de beleidsvoerende instantie. Mede ter effectuering van dit (mede-)beslissingsrecht is het gewenst dat de besluitvorming op een open en inzichtelijke wijze plaatsvindt, zodat een ieder steeds over voldoende informatie beschikt om zich een gedegen oordeel te vormen.
2. Aan elke beslissing dient een toereikende afweging van alle relevante belangen vooraf te gaan.
3. Iedere belanghebbende moet een bepaalde mate van rechtszekerheid geboden worden; men mag niet onevenredig in zijn/haar belangen worden aangetast.

Het doelmatigheids criterium heeft betrekking op de volgende aspecten:

4. Het besluitvormingsproces dient gericht te zijn op de verwezenlijking van de gestelde doeleinden. Deze doeleinden moeten overigens aan verandering onderhevig kunnen zijn terwijl in het proces ook additionele doelen naar voren dienen te kunnen komen.
5. De besluitvorming dient gepaard te gaan met de inzet van zo min mogelijk personele en financiële middelen.
6. Het besluitvormingsproces dient zo min mogelijk tijd in beslag te nemen.

De afweging van doelmatigheid versus zorgvuldigheid laat zich beschouwen als een optimaliseringsvraagstuk. Het is zaak een optimaal evenwicht te vinden tussen de verschillende vereisten. Hier is geen algemeen geldige formule voor te geven; per case zal een passend evenwicht worden gezocht, refererend aan de bovenstaande aandachtspunten.

2.3.4 Verdragingsfactoren

Het is lastig gesignaleerde vertragingen direct toe te schrijven aan het optreden van specifieke factoren. Dit heeft te maken met de veelheid aan mogelijke oorzaken en het complexe karakter van de onderlinge relaties. Een voorbeeld: het feit dat de financiering niet rond komt bij case X kan worden aangemerkt als een verdragingsfactor; als er zich tegelijkertijd een aanwijzingsprocedure afspeelt dan is

³² Adviesaanvraag Grote Projecten, op. cit., 1991, blz. 2-3.

³³ Vergelijk: De Koningh et. al., op. cit., 1985, blz. 50-55 en Voorlopige Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, De organisatie van het openbaar bestuur; enkele aspecten, knelpunten en voorstellen, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1975, blz. 29.

het evengoed aannemelijk dat de financiering niet rondkomt als gevolg van de onzekerheid hieromtrent. Is het dan de aanwijzingsprocedure die als cruciale factor moet worden bestempeld? Ook het feit dat het tot een aanwijzing is gekomen heeft zijn oorzaken. Zo is het mogelijk dat de beleidsvoerende instantie de gemeente hoegenaamd niet betrokken heeft bij de beleidsvoorbereidingen. Deze ketting kan naar believen worden uitgebreid. Moeten wij deze exercitie daarom voor onmogelijk houden? Volgens Teisman is elke typering "slechts een tijdopname met veelal arbitraire keuzen ten aanzien van de meest overheersende kenmerken". De auteur meent in het verlengde hiervan dat "invloeden van specifieke factoren op besluitvorming of beleid geen causaal karakter hebben"³⁴. Teisman gaat uit van een interactionistisch model waarbij verondersteld wordt dat de factoren elkaar wederzijds beïnvloeden en in de tijd niet stabiel zijn³⁵. Teisman stelt dat een actor op basis van opgedane ervaringen zijn gedrag steeds opnieuw zal aanpassen; het gedrag van de actor is volledig onvoorspelbaar. In deze studie wordt er evenwel vanuit gegaan dat het zoeken naar causale relaties wel degelijk mogelijk en nuttig is. Daarbij is verondersteld dat de patronen een zekere mate van stabiliteit en voorspelbaarheid kennen. Deze veronderstelling is ten dele gebaseerd op formeel-juridische gegevens die het handelen van de actoren in belangrijke mate beïnvloeden. Alhoewel niet gepretendeerd wordt dat aan de gesignaleerde relaties een direct voorspellende waarde te ontlenen is, blijft het zinvol inzicht te genereren in de specifieke contextvariabelen, zelfs wanneer het niet mogelijk is de overheersende oorzaken te determineren. De resultaten van de verschillende praktijkcases leveren tezamen een aantal 'grote lijnen' op; deze geven een indicatie van de aspecten die meer dan eens gepaard gaan met problemen.

2.4 Het case-onderzoek

De beantwoording van de onderzoeksvragen die in de voorgaande paragraaf zijn uitgewerkt geschiedt aan de hand van casestudies. In totaal zijn twintig oriënterende cases onderzocht en drie verdiepijngscases. In de volgende paragrafen wordt ingegaan op de gehanteerde werkwijze, de analysekaders en de manier waarop de cases geselecteerd zijn.

2.4.1 De werkwijze

Bij het verzamelen van de empirische gegevens is in eerste instantie getracht uit te gaan van bestaand onderzoeksmateriaal. Het merendeel van de *oriënterende cases* is direct gebaseerd op de literatuur. Veel feitelijke gegevens ten behoeve van het chronologisch overzicht konden zonder meer worden overgenomen. Ontbrekend materiaal werd verkregen door het inschakelen van contactpersonen, een analyse van media-overzichten en nader literatuuronderzoek.

Op basis van de oriënterende cases kunnen niet al te vergaande conclusies worden getrokken. Na verloop van tijd werd duidelijk dat er behoefte bestond aan een meer diepgaand onderzoek naar de factoren die een rol spelen bij vertragingen. Daartoe zijn er drie *verdiepijngscases* onderzocht. Ten

³⁴ Teisman, op. cit., 1992, blz. 113-114.

³⁵ Teisman, op. cit. 1992, blz. 115.

behoefte van deze casestudies is een grote hoeveelheid aanvullende informatie verzameld met name d.m.v. interviews met verschillende direct betrokken partijen en archiefonderzoek. Voorts is ten opzichte van het oriënterende onderzoek gewerkt met een ander analysekader. Op de beide verschillende analysekaders wordt hieronder nader ingegaan.

2.4.2 De analysekaders

Analysekader oriënterende cases

Met behulp van de oriënterende casestudies wordt de omvang en de aard van het tijdsbeslag van besluitvorming inzichtelijk gemaakt. Voorts worden in elke case de opgetreden vertragingen geïnventariseerd terwijl er een indruk ontstaat van de mogelijke achterliggende oorzaken.

De fase-indeling zoals beschreven in paragraaf 2.3.2 geldt als uitgangspunt voor de structurering van de onderzochte besluitvormingsprocessen. Het besluitvormingsproces wordt steeds onderverdeeld volgens een vast, vooraf gedefinieerd stramien. De in chronologische volgorde geplaatste relevante besluiten worden ingedeeld in een viertal universele fasen, die bij elk project noodzakelijkerwijs in dezelfde tijdsvolgorde doorlopen worden. In de bestuurskundige literatuur wordt besluitvorming bij voorkeur belicht vanuit het perspectief van de betrokken actoren³⁶. Hoewel buiten kijf staat dat deze ingang vruchtbare inzichten op kan leveren, is er in dit verband echter voor gekozen de beslissingen te relateren aan het project in kwestie³⁷. De fasen zoals die worden gehanteerd in deze studie geven echter in grote lijnen weer in welk stadium de besluitvorming zich bevindt, los van het perspectief van één van de actoren en los van eventuele wettelijke termijnen. Op deze wijze wordt het belangrijkste bezwaar ondervangen dat volgens een aantal auteurs kleef aan het gebruik van een fase-indeling; het hanteren van het tijdschema van één (centrale initiërende) actor als maatstaf.

Er wordt een onderscheid gemaakt in een initiatief-, voorbereidings-, uitwerkings- en uitvoeringsfase³⁸. Deze indeling komt in grote lijnen overeen met de fasemodellen zoals die in de literatuur gehanteerd worden³⁹.

³⁶ Vergelijk Teisman, op. cit., 1992, blz. 34-36.

³⁷ De Hoo (op. cit., 1982) hanteert een vergelijkbare invalshoek; deze auteur legt het besluitvormingsproces uiteen in een aantal deelprocessen rondom een aantal verschillende benodigdheden die noodzakelijk bij elkaar gebracht moeten worden voordat tot uitvoering overgegaan kan worden. Hij redeneert derhalve vanuit het project zelf.

³⁸ De fase van exploitatie en beheer van de gerealiseerde voorziening valt buiten het aandachtsgebied van dit onderzoek.

³⁹ Vergelijk: J.W.M. van der Knaap, C.N. van der Heiden, W.M. van den Bremen, Lessen van eigen bodem, vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde, Universiteit van Groningen, Kluwer, Deventer 1986, blz. 42; Bureau Sigmond, op. cit., 1992, blz. 6; C. Lambers, D.A. Lubach, M. Scheltema, Achtergrondstudie juridische aspecten versnelling procedures grote projecten, Rijksuniversiteit Groningen, medio 1994 te verschijnen als WRR-werkdocument, blz. 53-55.

De *initiatiefase*⁴⁰ betreft de periode vanaf het ontstaan van een eerste idee of plan voor een project tot aan het moment dat het voorstel op de agenda verschijnt van de politiek verantwoordelijke instantie(s).

De *voorbereidingsfase* betreft de periode waarin de verantwoordelijke instanties trachten te komen tot een principe-uitspraak/beleidsvoornemen waarin uitsluitsel wordt gegeven of het project al dan niet door moet gaan.

De *uitwerkingsfase* betreft de periode die gemoeid is met de concretisering van de principebeslissing(en) en het verwerven van een aantal benodigdheden⁴¹. De fase wordt besloten door de aanvang van de concrete uitvoeringswerkzaamheden (de eerste spade in de grond).

De *uitvoeringsfase* omvat de fysieke uitvoering van het project, gerekend vanaf de start van de werkzaamheden tot aan de oplevering van het project.

De afgrenzing van de fasen stuit in de praktijk soms op moeilijkheden. Hierbij moet in acht genomen worden dat het hier gaat om niet meer dan een eerste *globale* aanduiding van bepaalde stadia in de besluitvorming en het tijdsbeslag daarvan. Deze beperkte doelstelling rechtvaardigt enige simplificatie van de complexe werkelijkheid.

Ten aanzien van de vaststelling van het begin van de voorbereidingsfase is het van belang te definiëren wanneer een project op de politieke agenda staat. Het gaat hierbij om een besluit van één of enkele politiek verantwoordelijke instanties om te komen tot een (formele) standpuntbepaling over het project in kwestie. Vervolgens dient de vraag zich aan welk besluit moet worden aangemerkt als *de* principebeslissing? Het aanduiden van *de* principebeslissing blijkt een zeer lastige opgave. De beleidsvoorbereiding verloopt doorgaans langs meerdere lijnen en is gericht op het nemen van verschillende beslissingen. Teisman spreekt in dit verband van verschillende beleidsarena's waarbinnen verschillende constellaties van actoren zich deels gelijktijdig deels volgtijdelijk bezig houden met aspecten van de besluitvorming over een bepaald project⁴². Zonder de juistheid van deze kenschets aan te vechten kan worden gesteld dat het tegelijkertijd doorgaans wel mogelijk is om één 'hoofdstroom' van beslissingen aan te duiden waarbinnen een of meerdere formeel verantwoordelijke instanties op een gegeven moment formeel hun standpunt bepalen over de essentie van een project. Zonder de overige beslissingsreeksen buiten beschouwing te laten wordt de faseafbakening gekoppeld aan deze hoofdstroom. Indien men in latere instantie terugkomt op de principebeslissing, wordt de tijd die hiermee gemoeid is toegerekend aan de voorbereidingsfase. In concreto kan de principe beslissing worden omschreven als: een (verzameling van) richtinggevend(e) besluit(en) van de centrale beleidsvoerende instantie waarin globaal uitsluitsel wordt gegeven over de locatie en de vormgeving van de beoogde voorziening. Ook met deze nadere omschrijving blijven meningsverschillen mogelijk

40 De initiatiefase kan worden vergeleken met het proces van 'politieke agendavorming' (H. Aquina, Regeren in modderland; verklaring en beoordeling van beleidsprocessen aan de hand van drie waterstaatkundige werken, Kerckebosch, Zeist, 1989, blz. 12). Hoppe (1983, blz. 81-82, op. cit. in Van Braam, op. cit., 1989, blz. 35) spreekt van 'agendering'; 'agendabuilding' of 'agendasetting' als "de wijze waarop nieuwe noden en conflicten in de samenleving binnen het gezichtsveld van politiek handelen geraken en agendapunt worden voor een politiek verantwoordelijk lichaam".

41 De term 'benodigdheden' wordt ontleend aan De Hoo, op. cit., 1982, blz. 32-36.

42 Teisman, op. cit., 1992, blz. 62.

over de exacte afbakening; het totaalbeeld wordt hierdoor echter niet verstoord. De afgruzung tussen de uitwerkings- en uitvoeringsfase kan voorts problemen opleveren. Dit is met name het geval wanneer de realisering van het project in kwestie gefaseerd plaatsvindt. Een dergelijke opsplitsing in kleinere deelprojecten maakt het mogelijk dat voor een deel van een tracé de uitvoering al ter hand wordt genomen terwijl voor andere delen de planologische afweging nog in volle gang is. In dergelijke gevallen overlappen de uitwerkings- en de uitvoeringsfase elkaar hetgeen aanleiding kan zijn om de begrenzing te los te laten.

De kern van elke oriënterende case wordt gevormd door een chronologisch overzicht waarin alle besluiten in de tijd zijn gerangschikt en onderverdeeld naar initiatief-, voorbereidings-, uitwerkings-, en uitvoeringsfase. In de beschrijving van het proces wordt aandacht besteed aan het tijdsbeslag dat gepaard gaat met de verwerving van de verschillende benodigdheden. De zes benodigdheden die de Hoo onderscheid hebben in dit verband de volgende invulling gekregen:

1. *Opdrachten*: Opdrachten zijn te beschouwen als de basisbeslissingen over de essentie van het project. Het gaat hier om de *of en wanneer-vraag*: gaat de operatie door en zo ja wanneer? 't Hart spreekt in dit verband van 'go-no go'-beslissingen ⁴³.
2. *Ontwerp of locatie*: Vaststelling van locatie en ontwerp. Het gaat hier om de *waar en hoe-vraag* (bijvoorbeeld: de tracékeuze en -vaststelling; landinrichtingsplan).
3. *Goedkeuringen*: uitkomst van een (facetmatige) afweging van het project tegen de achtergrond van andere beleidsdoelstellingen en wettelijke voorschriften. Te denken valt aan de planologische inpassing (in streek- en bestemmingsplannen) en vergunningverlening (diverse milieuvergunningen, aanlegvergunning, ontgrondingen-vergunning enz. ⁴⁴).
4. *Grond*: verwerving van de benodigde grond voor de realisering van het project middels aankoop in der minne, ruil of onteigening.
5. *Financiële middelen (financiën)*: de verwerving van de benodigde financiën via de overheidsbegroting (van gemeente, provincie, rijk of EG), fondsen (rijkswegenfonds, aardgasbatenfonds) en/of privaat kapitaal.
6. *Bouwcapaciteit*: het afsluiten van een contract met een of meerdere aannemers op basis van een openbare aanbesteding (krachtens aanbestedingenreglement, besluit aanbesteding van werken en EG-richtlijnen).

Aan elk van deze zes benodigdheden is in de praktijk een zelfstandig deelbesluitvormingsproces gekoppeld. In de cases wordt de aandacht gericht op het tijdsbeslag dat is gemoeid met de totstandkoming van elk van de bovenstaande benodigdheden.

Samenvattend kan worden gesteld dat de beide gehanteerde methoden elkaar aanvullen. Met behulp van het fasemodel kan een volledig over-all beeld geschetst worden waarbij de relatie tussen de deelprocessen in de tijd duidelijk naar voren komt; de benodigdheden-benadering richt de aandacht op een aantal specifieke thema's die in de besluitvorming een belangrijke rol spelen, aspecten die in de

⁴³ P. 't Hart, 'Publieke ondernemers in Babylonische netwerken; grote projecten en politiek bestuurlijk management', *Beleid en Maatschappij*, nr. 3, 1993, blz. 133.

⁴⁴ Illustratief voor de grote hoeveelheid vergunningen die van toepassing zijn, is het overzicht dat De Hoo geeft van de benodigde vergunningen m.b.t. de aanleg van een rijksweg. De Hoo, op. cit., 1982, bijlage bij schema III.

fase-benadering buiten beschouwing dreigen te blijven. Door beide benaderingen naast elkaar toe te passen wordt een volledig beeld van het verloop van de besluitvorming in de tijd gegenereerd.

Analysekader verdiepingscases

De analyse van de verdiepingscases vindt plaats om een nader gespecificeerd beeld te verkrijgen van de aard van het tijdsbeslag en de factoren die het verloop van het besluitvormingsproces beïnvloeden. De beschrijving van het besluitvormingsproces van de verdiepingscases geschiedt aan de hand van het rondemodell (vergelijk paragraaf 2.3.2). Voor het doen van verdergaande uitspraken over de factoren die van invloed zijn op het verloop van de besluitvorming is het zinvol het proces pas achteraf te structureren op basis van de concrete gegevens van de case in kwestie. In concreto is als volgt te werk gegaan:

1. Inventarisatie van centrale beslismomenten; besluiten die een dermate grote impact hebben dat ze richting hebben gegeven aan het verdere verloop van de besluitvorming. Deze beslismomenten kunnen naar voren komen uit de reconstructie van de feitelijke gebeurtenissen van de oriënterende casestudie terzake.
2. Beschrijving van de periode voorafgaande aan het centrale beslissingsmoment. Een dergelijke afgebakende periode wordt aangeduid als 'beslissingsronde'. Per ronde worden de betrokken actoren en hun onderlinge interacties in kaart gebracht.
3. Analyse van de gang van zaken, waarbij de aandacht met name uitgaat naar het achterhalen van factoren die aanleiding hebben gegeven tot het ontstaan van vertragingen.

Naast een gedetailleerde beschrijving van het verloop van de besluitvorming is eveneens een beschrijving opgenomen van de standpunten en strategieën van de centrale actoren. Bij de beoordeling of een partij wel of niet als een centrale actor moet worden aangemerkt wordt gekeken naar de vraag of de actor in kwestie een identificeerbare inbreng heeft gehad in één of meer rondes. Het optreden van een dienstonderdeel van een departement komt bijvoorbeeld in sommige gevallen wel en in andere gevallen niet in aanmerking.

2.4.3 De caseselectie

Deze studie is erop gericht een volledig beeld te geven van de knelpunten die zich kunnen voordoen in de huidige besluitvormingspraktijk rond fysieke investeringsprojecten. De cases zijn zo geselecteerd dat zij tezamen een goede indruk geven van de problematiek.

Binnen de populatie grote projecten is getracht enige spreiding te bewerkstelligen m.b.t. bepaalde kenmerken. Verondersteld wordt namelijk dat deze kenmerken van een project mede van invloed zijn op het verloop van de besluitvorming. De volgende aspecten hebben de selectie van de verschillende cases bepaald ⁴⁵:

In navolging van het WRR-rapport worden *drie soorten grote projecten* onderscheiden:

1. mono-functionele locatieprojecten: de eindbestemming van het project heeft in essentie één hoofdfunctie; het project wordt gelocaliseerd op één plaats of in een betrekkelijk compact

⁴⁵ Deze selectiecriteria zijn mede tot stand gekomen op basis van De Koningh et. al., op. cit., 1985, blz. 65-71.

- gebied (ruimtelijk geconcentreerd). Voorbeelden: afvalverwerkingslocatie, electriciteitscentrale, oeververbinding;
2. stroomprojecten: monofunctioneel project waarbij de localisering echter ruimtelijk gespreid is; het grondgebied van een groot aantal gemeenten wordt benut of doorkruist. Voorbeelden: rijksweg, spoorlijn;
 3. ontwikkelingsprojecten: ruimtelijk geconcentreerd, multi-functioneel project: de voorziening kent een samenstel van productieve bestemmingen. Voorbeelden: grootschalige stedelijke herontwikkelingsprojecten, ontwikkeling van grote lucht- en zeehavens.

Van elk van deze drie categorieën zijn er meerdere gevallen in het onderzoek vertegenwoordigd (vergelijk tabel 3.1 in hoofdstuk 3 waarin een overzicht wordt gegeven van de bestudeerde cases onderverdeeld naar de bovenstaande categorieën).

De cases zijn afkomstig van zoveel mogelijk *verschillende relevante beleidsterreinen*; de bestudeerde cases hebben o.m. betrekking op de realisering van rijks- en spoorwegen (Rijksweg 1, de Hogesnelheidslijn, de Flevospoorlijn, de Betuweroute, Metro Amsterdam), grootschalige oeververbindingen (Willemspoortunnel, Westerschelde Oeververbinding, Tunnel onder de Noord, Waalbrug bij Tiel), havenaanleg (Europoort), ontgrondingen (Plateau van Margraten), landinrichting (Ruilverkaveling Havelte), stedelijke ontwikkelingsprojecten (IJ-oever), waterkeringen (Oosterscheldewerken), dieptedelfstoffenwinning (Boring West-Terschelling), gemengde ontwikkelingsprojecten (Schiphol, IPNR) landaanwinning (Markerwaard) en vuilverwerkingslocaties (Vuilstort Twente-Noord, Stortplaats 'De Dolten/De Wierde').

De cases hebben betrekking op *verschillende tijdsperioden* (vanaf begin jaren vijftig tot heden); er zijn projecten in ogenschouw genomen die enkele jaren of zelfs decennia geleden gerealiseerd zijn; projecten die onlangs, of bijna voltooid zijn; en projecten waarover de besluitvorming nog in volle gang is.

De bestudeerde projecten worden *afwisselend geïnitieerd* door een hogere overheidsinstantie, een lagere overheidsinstantie of een particuliere organisatie. In het eerste geval wordt gesproken van *top-down situatie*⁴⁶; het gaat hierbij om (sectorale) ruimtevergende projecten, afkomstig van een hogere overheid (Rijk of provincie) die moeten worden ingepast in het ruimtelijk beleid van lagere overheden. Wanneer het initiatief van onderop afkomstig is wordt gesproken van een *bottom-up situatie*. De gemeente is in deze gevallen vaak afhankelijk van de hogere overheden t.a.v. goedkeuring van de plannen en de financiering. Daarnaast kan het initiatief van een particuliere organisatie afkomstig zijn, bijvoorbeeld het bedrijfsleven; dit wordt aangemerkt als een *side-in situatie*.

Voorts is erop gelet dat de projecten zoveel mogelijk *geografisch gespreid* zijn over het land.

Daarnaast hebben enige praktische criteria een rol gespeeld:

- De drie belangrijke grote projecten die op het moment in voorbereiding zijn moesten in elk geval in het onderzoek worden meegenomen (Schiphol, HSL en Betuweroute). De besluit-

⁴⁶ Vergelijk: De Koningh et. al., op. cit., 1985, blz. 37-38 en 67-68.

vorming over deze projecten is (voorlopig?) nog niet afgerond. Dit geldt eveneens voor drie andere cases (Westerschelde Oeververbinding, IPNR en het IJ-oeverproject).

Bij voorkeur diende er een adequate beschrijving in de literatuur beschikbaar te zijn. Dit brengt als gevaar met zich mee dat deze cases een vertekend beeld opleveren van de normale gang van zaken. Men zou namelijk kunnen veronderstellen dat er bij voorkeur onderzoek verricht wordt naar problematische gevallen. Dit bezwaar is ondervangen door ook een aantal 'nieuwe', niet eerder bestudeerde, cases in het onderzoek te betrekken.

Tenslotte is er tevens bewust naar gestreefd om naast - op het eerste gezicht - 'trage' projecten ook - op het eerste gezicht - vlot verlopen projecten in het onderzoek te betrekken.

De drie verdiepingscases zijn geselecteerd uit de verzameling oriënterende cases. Er is zoals gezegd, één monofunctioneel locatieproject, één stroom- en één ontwikkelingsproject uitgekozen. Binnen deze categorieën is om pragmatische redenen gekozen voor cases met een grote actualiteitswaarde. De behoefte werd gevoeld om in het WRR-rapport te kunnen verwijzen naar gevallen die vaak naar voren worden gebracht in de maatschappelijke discussies terzake. Op basis hiervan zijn de HSL-case (als stroomproject) en de Schiphol-case (als ontwikkelingsproject) geselecteerd. Uit de verzameling monofunctionele locatieprojecten is een case geselecteerd die betrekking heeft op de localisering van vuilverwerkingsinrichting (Stortplaats 'De Dolten/De Wierde'). Dergelijke projecten worden vaak genoemd in discussies over de 'NIMBY'-problematiek. Tenslotte moet erop gewezen worden dat er, gezien de actualiteit van de discussie, eveneens behoefte bestond aan een uitgebreidere beschrijving en analyse van de Betuweroute-problematiek; daarom is deze case uitgebreider en diepgaander bestudeerd; de Betuweroute-case houdt als zodanig het midden tussen een oriënterende case en een verdiepingscase.

3. DE ORIËTERENDE CASESTUDIES

Bij de beschrijving van alle oriënterende cases is een vaste stramien aangehouden. In de *inleiding* wordt een beschrijving van het betreffende project en de besluitvormingscontext gegeven. Aan het begin van elke case wordt een overzicht van de belangrijkste karakteristieken gegeven in termen van *soort project*, de *periode* waarin de besluitvorming zich afspeelt (gerekend vanaf het begin van de initiatieffase) en de *kosten* die met het project gemoeid (zouden) zijn (geweest). Vervolgens worden in het *chronologisch overzicht* de belangrijkste data in het besluitvormingstraject op een rijtje gezet onderverdeeld naar de vier onderscheiden fasen (voor zover van toepassing). In het laatste onderdeel, de *recapitulatie*, worden conclusies getrokken over het gerealiseerde tijdsverloop waarbij de aandacht met name gericht is op het signaleren van vertragingen (en versnellingen).

Tabel 3.1: Overzicht van de oriënterende cases

Soort project	Case	Doel van het project
Stroomprojecten	Rijksweg 1 (Twente)	Aanleg laatste gedeelte A1 (Borne-Duitse grens)
	Hogesnelheidslijn	Realisering hoge snelheidsspoorverbinding Amsterdam/Parijs
	Flevospoorlijn	Aanleg spoorlijn Weesp-Almere-Lelystad
	Waalbrug Tiel	Aanleg oeververbinding over de Waal nabij Tiel
	Willemspoortunnel	Realisering nieuwe oeververbinding over de Nieuwe Maas te Rotterdam voor het treinverkeer
	Metro Amsterdam	Aanleg oostelijke tak van het Amsterdamse metronet (Amsterdam CS-Bijlmermeer)
	Betuweroute	Aanleg nieuwe goederenspoorverbinding tussen de Rotterdamse haven en Duitsland
	Tunnel onder de Noord	Aanleg nieuwe oeververbinding in de A15 over rivier de Noord te Alblisserdam
	Westerschelde Oeververbinding	Aanleg vaste oeververbinding over de Westerschelde
Monofunctionele locatieprojecten	Vuilstort Twente Noord	Realisering afvalstortplaats voor de regio Twente Noord
	Oosterscheldewerken	Bescherming gebied rond Oosterschelde tegen de zee
	Boring West-Terschelling	Uitvoering exploratieboring naar gas op West-Terschelling
	Ontgroning Plateau van Margraten	Afgraven deel plateau van Margraten t.b.v. winning van mergel
	Stortplaats 'De Dolten/De Wierde'	Realisering grootschalige afvalstortlocatie in Friesland
Ontwikkelingsprojecten	Ruilverkaveling Havelte	Uitvoering ruilverkaveling omgeving van Havelte (Drenthe)
	Europoort	Grootschalige uitbreiding Rotterdamse haven
	Markerwaard	Inpoldering Markermeer
	Mainportontwikkeling Schiphol	Uitbreiding en aanpassing luchthaven Schiphol
	IJ-oeverproject	Grootschalige reconstructie Amsterdamse IJ-oevers
	Integraal Plan Noordrand Rotterdam	Herinrichting van gebied rondom luchthaven Zestienhoven

In tabel 3.1 is een overzicht opgenomen van alle 20 oriënterende casestudies die zijn verricht met inbegrip van een kenschets van de strekking van het project.

3.1 Rijksweg 1 (Twente) ⁴⁷

Soort project:	stroomproject
Periode:	1973-1992
Kosten:	circa 320 miljoen

Inleiding

De noodzaak van de aanleg van het ontbrekende deel van de internationale E8/E30 route (Hoek van Holland-Berlijn) door Twente heeft nooit werkelijk ter discussie gestaan. De cruciale vraag betreft hoe en waar deze nieuwe verbinding te realiseren.

De regio staat in beginsel positief tegenover de aanleg van de rijksweg; de verbinding wordt gezien als een belangrijke economische impuls. Bovendien wordt een aantal plaatsen langs de oude E8-route verlost van het doorgaande verkeer dat zich een weg moet banen dwars door de dorpskernen en stadscentra. De inpassing van de weg echter betekent echter op een aantal plaatsen een aanzienlijke aantasting van het landschap. In de zestiger jaren wordt in verschillende plannen nog uitgegaan van de aanleg van twee parallelle rijkswegen door Twente: zowel rijksweg 1 als rijksweg 15 worden doorgetrokken tot aan de Duitse grens. Onder invloed van de teruggeschroefde verkeersprognoses wordt deze dubbelvariant begin jaren zeventig geschrapt. De discussie, spitst zich toe op een drietal varianten:

- het doortrekken van RW35 ten zuiden van Enschede naar Gronau
- het doortrekken van RW15 ten noorden van Enschede naar De Poppe
- het doortrekken van RW1 vanaf Hengelo naar de Poppe.

In het tracé-onderzoek, dat Rijkswaterstaat (RWS) in 1973 opstart, worden slechts de eerste twee alternatieven meegenomen ⁴⁸. De gemeenten Hengelo en Enschede hebben al in eerdere instantie duidelijk gemaakt niet akkoord te zullen gaan met de variant RW15. Desondanks wordt in de tracénota, die in 1974 verschijnt, deze laatstgenoemde optie naar voren geschoven. Op dat moment is het streven de wegverbinding in 1985 gereed te hebben. In de inspraakprocedure in het kader van de tracévestigingsprocedure wordt door de gemeente Hengelo een nieuwe variant geopperd: een aangepast tracé voor RW1; beter bekend als de 'Kardinaalshoedvariant'. Dit voorstel brengt een verschuiving in de eerder ingenomen standpunten teweeg bij de verschillende betrokkenen. Als Duitsland zich in 1975 uitsprekt ten gunste van een grensoverschrijding nabij De Poppe, vervalt het alternatief RW35. Deze veranderde situatie doet de minister van V&W besluiten tot een aanvullende tracéstudie waarin de Kardinaalshoed-variant nader onderzocht wordt. De COW brengt vervolgens een positief meerderheidsadvies uit ten gunste van het laatstgenoemde alternatief. Er bestaat echter onenigheid binnen de commissie over de exacte tracering van de nieuwe weg ten zuiden van

⁴⁷ Literatuur: Duenk en Hobma, op. cit., 1987a; F. Volkers, De A1, een weg met geschiedenis; in : aprilnummer OTAR, maandblad voor wegen- en waterbouw, blz. 111-115, 1992.

⁴⁸ De sectorale voorbereiding van de aanleg van nieuwe rijkswegen geschiedt volgens de zogenaamde tracéprocedure. Deze niet wettelijk vastgestelde regeling voorziet in een tracé-onderzoek uitmondend in de opstelling van een tracénota en in een tracévestiging volgende op een advies- en inspraakprocedure. Er is geen beroep mogelijk op de tracébeslissing van de minister. Per 1994 zal deze procedure naar alle waarschijnlijkheid worden vervangen door de Tracéwet.

Oldenzaal. De RPC wordt ingeschakeld om hier uitsluitel over te geven. Dit tracé-onderdeel wordt een anderhalf jaar later dan de overige delen door de Minister vastgesteld in september 1978.

De snelheid waarmee het tracé in de bestemmingsplannen van de betrokken gemeenten (Borne, Hengelo, Weerselo, Oldenzaal en Losser) wordt opgenomen varieert sterk. Er is 2 tot 8 jaar gemoeid met de periode tussen vaststelling van het laatste tracédeel en de ter visie legging van het ontwerp-bestemmingsplan. De bestemmingsplanprocedures nemen vervolgens 3 tot 9 jaar in beslag. De uitvoering vindt gefaseerd plaats. Er treden de nodige vertragingen op gedurende de verschillende bestemmingsplanprocedures. De procedure in de gemeente Losser moet tot twee maal toe worden doorlopen; een verdiepte ligging van het tracé blijkt bij nader onderzoek tot zeer hoge kosten te leiden. Het onderzoek ten behoeve van de vormgevingsnota (die aan het bestemmingsplan ten grondslag ligt) blijkt door RWS als gevolg van de grote tijdsdruk onvoldoende zorgvuldig uitgevoerd. Een bestemmingsplanherziening is noodzakelijk. Hierop ontstaat er onenigheid tussen de gemeente Losser en de RWS over wie moet opdraaien voor de kosten van de bestemmingsplan-herziening. Bij hoge uitzondering betaalt RWS om de voortgang niet in gevaar te brengen. Prompt dient ook de gemeente Weerselo een claim in. Deze wordt afgewezen. In Oldenzaal wordt pas op een zeer laat tijdstip met de bestemmingsplan-procedure gestart o.m. als gevolg van een meningsverschil met RWS over de verdeling van de aanlegkosten van de aansluitende wegen. In 1989 ziet het ernaar uit dat de voltooiing van het gehele tracé pas in 1995 een feit zal zijn. Door een financiële afspraak tussen het Rijk, de Provincie Overijssel en het Twentse bedrijfsleven komt 20 miljoen gulden vrij die een versnelde uitvoering van de werken mogelijk maakt. De ontbrekende 8,5 km. van de RW1 nabij Oldenzaal worden eind 1992, exact volgens planning, opgeleverd.

Chronologisch overzicht

Initiatieffase

1951	In Genève worden internationale hoofdverbindingroutes voorgesteld waaronder de E8 (Holland-Berlijn)
1961	Opname RW1 in het '1200-km plan' van RWS
1966	Opname RW1 en RW15 in het Structuurschema Hoofdwegen 1966 en het Streekplan Twente
1968	Zowel RW1 als RW15 opgenomen in het Rijkswegenplan
eind jaren '60	Ruimtelijke studies bevelen de aanleg van slechts één rijksweg aan
begin jaren '70	PPC en GS spreken zich uit voor de aanleg van RW15 en het schrappen van RW1
	Gemeenten lanceren voorstel aanleg RW35.

Totale tijdsduur: circa 22 jaar

Vorbereidingsfase

1973	RWS start tracéstudie
augustus 1974	Tracénota komt uit met keuze voor RW15
okt.1974 - mrt.1975	Ter visie legging tracénota in de betrokken gemeenten, voorlichtings-bijeenkomsten door RWS, hoorzittingen door de COW

augustus 1975	Minister verzoekt RWS om aanvullende tracénota. Alternatief RW35 vervalt a.g.v. Duitse beslissing; nieuw alternatief: RW1-Kardinaalshoed-variant
mei-september 1976	Aanvullende tracénota verschijnt; voorkeur voor de 'Kardinaalshoed-variant'
december 1976	COW brengt meerderheidsadvies uit ten gunste van de Kardinaalshoedvariant. RPC-advies gevraagd over gedeelte tracé ter hoogte van Oldenzaal
maart/april 1977	Advies van de RvdWS aan de Minister
mei 1977	Tracévaststelling door Minister m.u.v. gedeelte bij Oldenzaal; hierover wordt een RPC-advies gevraagd
mei 1977	Verzoek van de Minister aan de gemeenten de betreffende variant in de bestemmingsplannen op te nemen
september 1978	Aanvullende tracévaststelling door de Minister na RPC-advies m.b.t. tracé nabij Oldenzaal
oktober 1978	Laatste gedeelte nabij de Poppe wordt vastgesteld door de Minister.

Totale tijdsduur: 4-5 jaar

Uitwerkingsfase ⁴⁹

december 1978	Verzoek om planologische inpassing door GS aan de betrokken gemeenten
mei 1980 - sept.1986	Bestemmingsplan-procedure gemeente Hengelo (23 kroonberoepen)
mei 1980 - mrt.1983	Bestemmingsplan-procedure gemeente Borne (1 kroonberoep)
juni 1980 - dec.1987	Bestemmingsplan-procedure gemeente Losser (2 kroonberoepen); uitspraak van de Kroon vereist nieuwe procedure
mrt. 1985 - jan.1989	Bestemmingsplan-procedure gemeente Weerselo (3 kroonberoepen)
jan.1987 - juni 1989	Bestemmingsplan-procedure gemeente Oldenzaal.

Totale tijdsduur: circa 5-11 jaar

Uitvoeringsfase

juni 1983	aanvang eerste uitvoeringswerkzaamheden
juni 1985	oplevering 2,5 km. weg nabij De Lutte
november 1986	oplevering tracédeel Hengelo (Buren) - RW835 (Borne)
juli 1988	oplevering tracédeel RW835 (Borne) - Hengelo (oost)
juli 1989	convenant tussen Rijk, Provincie en Twents bedrijfsleven maakt versnelde aanleg van laatste tracédeel mogelijk
december 1991	oplevering tracédeel Hengelo (oost) - Oldenzaal (west)
november 1992	oplevering laatste weggedeelten nabij Oldenzaal.

Totale tijdsduur: circa 9 jaar

⁴⁹ De uitwerkingsfase en de uitvoeringsfase overlappen elkaar in de tijd als gevolg van een gefaseerde realisering in deeltracés.

Recapitulatie

De realisatie van het ontbrekende deel van de E8/E30 in Nederland neemt veel tijd in beslag. Ruim 22 jaar nadat in Europees verband is gewezen op de noodzaak van de verbinding, wordt een aanvang gemaakt met het tracé-onderzoek. Vervolgens is er nog ruim 19 jaar gemoeid met de voorbereiding, uitwerking en uitvoering. De vertraging die optreedt gedurende de voorbereidingsfase kan worden toegeschreven aan het feit dat de tracéprocedure twee maal doorlopen moet worden. Als gevolg van de Duitse standpuntbepaling en een nieuw alternatief afkomstig van een van de betrokken gemeenten ziet de RWS zich genoodzaakt een nieuwe variant in studie te nemen. De vraag kan worden gesteld of beide zaken niet eerder naar voren hadden kunnen komen tijdens het bestuurlijk vooroverleg ten behoeve van de tracénota. De tracévaststelling van twee deeltracés vindt voorts plaats met een vertraging van 15 tot 16 maanden. Met name de uitgebreide RPC-behandeling is hier debet aan. De uitwerkingsfase neemt 5 tot 11 jaar in beslag; hetgeen als lang tot zeer lang beschouwd mag worden. Een deel van dit tijdsbeslag heeft te maken met de beperkte capaciteit van Rijkswaterstaat. Het blijkt niet mogelijk om alle uitwerkingsnota's tegelijk gereed te hebben. Mede als gevolg hiervan worden de bestemmingsplanprocedures in een aantal gevallen pas in een zeer laat stadium opgestart (tot ruim negen jaar na het tracébesluit). Bijna alle bestemmingsplanprocedures gaan gepaard met termijnoverschrijdingen⁵⁰. Duenk en Hobma signaleren niettemin dat de snelheid waarmee de bestemmingsplannen tot stand komen voor een belangrijk deel afhankelijk lijkt te zijn van het belang dat de gemeenten hechten aan de realisering van de rijksweg⁵¹. Voorts hebben financiële conflicten in sommige gevallen een belangrijke rol gespeeld bij het ontstaan van vertraging: een conflict over de kosten van de bestemmingsplan-herziening (Losser en Weerselo) en onenigheid over de financiering van secundaire voorzieningen (Oldenzaal). Onzorgvuldigheden bij de ambtelijke voorbereiding door RWS leiden ertoe dat de bestemmingsplanprocedure in de gemeente Losser tot twee maal toe doorlopen moet worden.

Niettegenstaande deze vertragingfactoren is de bepalende factor voor de voortgang van de besluitvorming gelegen in de beschikbaarheid van financiële middelen. In 1979 wordt een 'kasritme' vastgesteld dat voorziet in de realisatie van het volledige traject in 1995. De weg is uiteindelijk vervroegd gereed gekomen als gevolg van de private voor-financiering. Procedurele problemen hebben zich veelvuldig voorgedaan in deze case, maar hebben nauwelijks tot geen invloed gehad op de snelheid waarmee de rijksweg tot stand is gekomen.

50 Voor een overzicht van de termijnoverschrijdingen zie: Duenk en Hobma, op. cit., 1987a, blz. 53-66.

51 Duenk en Hobma, op. cit., 1987a, blz. 66.

3.2 Nederlands deel van de Hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam-Brussel-Parijs ⁵²

Soort project: stroomproject
 Periode: 1987-?
 Kosten: 6 miljard ⁵³

Inleiding

In 1973 wordt door het ministerie van V&W een werkgroep ingesteld die de opdracht krijgt de mogelijkheden te onderzoeken voor de realisering van een hoge snelheidsspoorlijn (HSL) vanuit Amsterdam in de richting van België. Ook de RPD en de NS (en in latere instantie de provincies Zuid-Holland en Noord-Brabant) worden bij deze zogenaamde AMROBEL-studie ⁵⁴ betrokken. Het onderzoek vormt de basis voor de eerste formele standpuntbepaling over de HSL in het Eerste Structuurschema Verkeer en Vervoer (1979). In deel D van deze nota spreekt het kabinet zich uit voor de aansluiting van Nederland op een toekomstig Europees netwerk van hoge snelheidsspoorlijnen. Een verbinding van de Randstad in zuidelijke richting via aparte infrastructuur wordt ruimtelijk gereserveerd. Begin jaren tachtig wordt vervolgens in internationaal verband, n.a.v. het succes van de Franse TGV-verbinding Parijs-Lyon, de aanleg van een HSL Parijs-Brussel-Keulen besproken. Uit de verkennende studies komt naar voren dat een zijtak richting Amsterdam een interessante uitbreiding van de lijn zou betekenen. In 1984 wordt ook Nederland bij de besprekingen betrokken. In 1987 acht de minister van V&W de internationale overeenstemming groot genoeg om een nationale besluitvormingsprocedure op te starten. Vanwege de verwevenheid van de problematiek wordt gekozen voor een geïntegreerde PKB-tracé-MER procedure ⁵⁵. Volgens het tijdschema in de startnotitie zal de HSL-nota omstreeks mei 1988 verschijnen, de tracévaststelling zou dan een jaar later z'n beslag kunnen krijgen. Deze planning blijkt niet haalbaar. De verkeersministers van de betrokken landen komen pas in november 1989 tot overeenstemming. Het bilaterale overleg met België verloopt moeizaam en de problematiek blijkt complexer dan vooraf verondersteld. Al met al leidt dit ertoe dat de projectnota pas in maart 1991 verschijnt ⁵⁶. Het voorkeurstracé voor het gedeelte ten zuiden van Rotterdam loopt ten westen van Roosendaal en vormt als zodanig een compromis tussen Nederland en België. Voor het traject Amsterdam-Rotterdam wordt de keuze opgehouden tussen twee alternatieven ten westen en ten oosten van Zoetermeer (beiden voor een belangrijk deel gebruik makend van nieuw aan te leggen spoor). Het Rijk toont zich bereid maximaal de helft van de investeringskosten op zich te nemen. Een nieuwe tijdsplanning is in de nota opgenomen: na het doorlopen van de (gebundelde)

⁵² Literatuur: J. Visser, T. Bentvelsen; De hoge-snelheidslijn in de Randstad. Beleid en besluitvorming omtrent een grootschalig infrastructuurproject, Delft, Delftse Universitaire Pers, 1991.

⁵³ Schatting uitgaande van de realisering van een geheel nieuw tracé zowel ten noorden als ten zuiden van Rotterdam.

⁵⁴ 'AMROBEL' staat voor AMsterdam-ROtterdam-BELgië.

⁵⁵ Ministeries van V&W en VROM, Startnotitie MER betreffende het Nederlandse deel van de Hoge Snelheidslijn Parijs-Brussel-Keulen/Amsterdam, Den Haag, juni 1987, biz. 2.

⁵⁶ Ministerie van V&W, Nederlands deel van de hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam-Brussel-Parijs, ontwerp PKB/tracénota/Milieueffectrapportage, Tweede Kamer, vergaderjaar 1990-1991, 22 026, nrs. 2 en 3, SDU, 's-Gravenhage, maart 1991.

inspraak- en advies-ronde zou de parlementaire behandeling begin 1992 kunnen plaatsvinden waarna de minister van V&W in mei 1992 kan overgaan tot de tracévaststelling. Ook dit tijdschema wordt niet gehaald: tijdens de inspraak- en adviesronde wordt dermate veel kritiek geuit over de kwaliteit van de HSL-nota dat de Minister zich genoodzaakt ziet een aanvullende studie te laten verrichten⁵⁷. Het belangrijkste aandachtspunt hierbij betreft een serieuze afweging van het alternatief waarbij de HST gebruik maakt van bestaand spoor. De aanvullende studie krijgt gaandeweg het karakter van een volledige herziening. De samenstelling van de nieuwe HSL-nota neemt inmiddels anderhalf jaar tijd in beslag. De nota zal naar verwachting eind 1993 worden uitgebracht als PKB deel 1 waarna een nieuwe inspraak- en adviesronde wordt georganiseerd (ondanks aanvankelijk verzet van de minister hiertegen). Als het wetsvoorstel betreffende de Tracéwet door de Eerste Kamer wordt goedgekeurd, zal de procesgang rond het HSL-project conform deze nieuwe wetgeving gaan verlopen.

In de zomer van 1993 maakt het kabinet, in het kader van de discussie rond het Integraal Plan Noordrand Rotterdam (IPNR; zie casestudie terzake) vooruitlopend op de HSL-nota, kenbaar voorlopig de voorkeur te geven aan een geheel nieuw tracé ten noorden van Rotterdam gelegen ten oosten van Zoetermeer.

Chronologisch overzicht

Initiatieffase

1973	Instelling van de Werkgroep <i>Tracéstudie hoge-snelheidslijn Amsterdam-Rotterdam-BELgische grens</i> (AMROBEL) door ministerie van V&W
april 1977	AMROBEL-rapport verschijnt; globale verkenning van een aantal nieuwe tracés
1979	Eerste Structuurschema Verkeer en Vervoer deel D: kabinet in principe voor aansluiting op Europees HSL-net; provincies worden verzocht rekening te houden met een ruimtelijke reservering voor nieuw tracé in zuidelijke richting
1981	Opening eerste TGV-traject in Frankrijk: Parijs-Lyon
juli 1983	Ministers van Verkeer van België, Duitsland en Frankrijk besluiten tot studie naar HSL tussen Parijs-Brussel en Keulen
1984	Nederland wordt betrokken bij de internationale HSL-studie; instelling van werkgroep met vertegenwoordigers van spoorwegmaatschappijen en ministeries
juni 1986	Rapport van de Commissie van de EG m.b.t. Europees hoge-snelheids-netwerk
december 1986	Haalbaarheidsstudie internationale werkgroep afgerond (<i>Snelle verbinding Parijs-Brussel-Keulen/Amsterdam</i>)
december 1986	Bespreking van rapport door transportministers; nader onderzoek naar rentabiliteit.

Totale tijdsduur: circa 14 jaar

⁵⁷ Brief van de minister van V&W, Tweede Kamer, 1991-1992, nr. 6, 1 november 1991.

Vorbereidingsfase

juni 1987	Publikatie Startnotitie
juni-september 1987	Inspraak en adviesronde m.b.t. Startnotitie
oktober 1987	Ministersoverleg: financiering HSL belangrijkste knelpunt
november 1987	Publikatie Richtlijnen-notitie
september 1988	Publikatie ' <i>Rapport van de Spoorwegmaatschappijen</i> ': belang HSL onderstreept, overheidsbijdragen onontbeerlijk geacht
oktober 1988	Ministersoverleg: ongelijke rentabiliteit in de verschillende landen struikelblok; fasering vastgesteld: Nederlands deel HSL geprojecteerd voor 1998
november 1988	Beleidsvoornemen SVV II verschijnt: aansluiting op Europees HSL-net noodzakelijk; mogelijkheid van een nieuwe verbinding wordt over het gehele Nederlandse traject opgehouden
januari 1989	Union Internationale des chemins de fer (UIC) presenteert ' <i>Proposal for a European High-Speed network</i> '; aanzet voor samenhangende Europese visie op HSL-netwerk
november 1989	Ministersoverleg: aansluiting van Nederland op TGV-nord en regeling van financierings- en exploitatieconstructie
december 1989	Beslissing van de Raad van de EG tot opstelling van Europees structuurschema voor hoge-snelheidsspoor-verbindingen
december 1989	Nieuwe tijdsplanning van de minister voorziet in publikatie HSL-nota in oktober 1990 ⁵⁸
juni 1990	Publikatie SVV II deel D: Nederland dient "op kwalitatief hoogwaardige wijze" te worden aangesloten op het Europese HSL-net; tijdsplanning bijgesteld; onderzoek naar mogelijkheden private financiering; f 2,7 miljard gereserveerd voor HSL
maart 1991	Publikatie HSL-nota; voorkeurstracé (H) ten zuiden van R'dam, ten noorden wordt de keuze opgehouden (A of B)
april - nov. 1991	Schriftelijke inspraakronde, hoorzittingen en advisering door RARO, MER-cie en RvdWS
november 1991	Minister deelt mede de formele PKB-termijnen niet gestand te kunnen doen; aankondiging 'aanvullende studie'; opschorting advisering door RARO, MER-cie. en RvdWS
maart 1993	Minister van V&W maakt bekend dat de laatst bepaalde deadline voor de nieuwe nota (vóór de zomer) opnieuw niet gehaald zal worden
zomer 1993	Kabinet maakt 'voorlopige' voorkeur kenbaar t.a.v. noordelijk tracédeel: nieuwe lijn ten oosten van Zoetermeer.

Recapitulatie

Al in een vroeg stadium (alleen in Japan rijdt er op dat moment een HST) begint het ministerie van V&W de mogelijkheden voor de aansluiting van Nederland op een toekomstig Europees HSL-net in

⁵⁸ Brief van de Minister van V&W aan de Tweede Kamer, Tweede Kamer, 1989-199, 21 300 XII, nr. 20.

kaart te brengen. De ruimtelijke reservering ten behoeve van de HSL in het SVV I (1979) wordt over het algemeen echter beschouwd als (verre) toekomstmuziek. Als de ontwikkelingen rond de HSL in het buitenland in een stroomversnelling geraken als gevolg van het succes van de Franse TGV blijft het in Nederland echter nog enige tijd stil rond dit onderwerp. Het duurt tot 1984 tot er weer aandacht ontstaat voor de HSL; in dat jaar wordt Nederland uitgenodigd om deel te nemen aan het internationale overleg. Vervolgens duurt het tot de zomer van 1987 voordat het ministerie van V&W de tijd rijp acht om ook in nationaal verband de besluitvorming aan te zwengelen.

Gesteld kan worden dat het ministerie van V&W zich in eerste instantie reeds in een vroegtijdig stadium heeft verdiept in de HSL-materie maar vervolgens de zaken gedurende enkele jaren op z'n beloop heeft gelaten. Een (nadere) afweging van de strategische vragen had wellicht al in een vroeger stadium kunnen plaatsvinden.

In de periode 1987-1991 worden op verschillende momenten tijdsplanningen naar buiten gebracht die achteraf niet haalbaar blijken. Zo duurde de voorbereiding van de HSL-nota maar liefst drie jaar langer dan was voorzien in de startnotitie. Een aantal factoren speelde hierbij een rol. In de eerste plaats hadden de geringe voortgang van de internationale besprekingen en het moeizame bilaterale overleg met België een verlamrende invloed op de besluitvorming in Nederland. Met name in 1987 en in 1988 was het gehele project nog omgeven door onzekerheden. De gewestelijke tegenstellingen in België lagen ten grondslag aan de verdeeldheid over de komst van de HSL. Voorts zijn er door het projectteam inschattingfouten gemaakt t.a.v. de complexiteit van de materie; de verschillende onderzoeken hebben meer tijd in beslag genomen dan voorzien.

De kritiek die gedurende de inspraak- en adviesronde wordt geuit op de HSL-nota vormt de directe aanleiding voor het besluit van de minister om een aanvullende studie te laten verrichten. De voorgeschreven termijnen van de PKB-procedure kunnen geen gestand worden gedaan. De vertraging belooft inmiddels bijna 2 jaar. In plaats van een aanvulling op de projectnota werkt de projectgroep nu aan een geheel nieuwe ontwerp-nota (PKB deel 1).

De vervolgprocedure zal naar alle waarschijnlijkheid verlopen via de nieuwe tracéwet. De praktijk zal moeten uitwijzen of aan deze wet afdoende instrumentatie kan worden ontleend om de te verwachten tegenstand vanuit de lokale overheden te breken. Een aantal gemeenten heeft aangekondigd tot het uiterste verzet te zullen bieden tegen de plannen. Van Alteren wijst er in dit verband op dat de gemeenten onvoldoende bij het vooroverleg zijn betrokken ⁵⁹.

⁵⁹ G. van Alteren et. al., Integrale projectstudies bij infrastructuurplanning, Rijksuniversiteit Groningen/Ministerie van V&W, Geo Pers, 1990, blz. 18.

3.3 De Flevospoorlijn ⁶⁰

Soort project: Stroomproject
 Periode: 1977-1988
 Kosten: 830 miljoen

Inleiding

Bij de inrichting van de Flevopolders is van meet af aan rekening gehouden met de aanleg van een spoorlijn om de nieuwe woongebieden te ontsluiten. In studies en inrichtingsplannen in de zestiger en begin zeventiger jaren wordt telkenmale gewezen op de noodzaak van een snelle realisering van deze railverbinding. In 1977 geeft de regering het groene licht voor de aanleg van de zogenaamde 'Almerelijn' ⁶¹. De geplande realiseringsdata zijn op dat moment voor het traject tot Almere 1985 en het traject tot Lelystad 1988 ⁶². Het tracé-onderzoek ⁶³ wordt in twee delen opgesplitst; een tracé-gedeelte op het oude en een tracé-gedeelte op het nieuwe land. De minister van V&W stelt beide tracés in 1978 vast ⁶⁴. De tracering van de spoorlijn vlak langs het Naardermeer op het oude land stuit op weerstand, zoals ook al tijdens de inspraak op de tracénota naar voren was gekomen. De gemeenten Muiden en Weesp, het gewest Gooi- en Vechtstreek, de provincie Noord-Holland en natuurbeschermingsorganisaties maken bezwaar tegen de geringe afstand van het nieuwe spoor tot het Naardermeer en de doorsnijding van de waardevolle Keverdijkse Polder. Beide gemeenten weigeren het tracé in het bestemmingsplan op te nemen. Na uitvoerig overleg met de betrokken partijen komt de minister na twee jaar tot een gewijzigde tracévaststelling. Het tracé wordt 500 meter in de richting van Weesp verschoven. De aftakking van de bestaande spoorlijn wordt op nadrukkelijk verzoek van met name de beide gemeenten uitgevoerd door middel van een tunnel (de fly-over variant zou enige miljoenen goedkoper zijn). De gemeente Muiden volhardt echter in haar verzet. Na moeizame onderhandelingen waarbij de minister voor een deel tegemoet komt aan de eisen van de gemeente Muiden (m.b.t. geluidswerende voorzieningen) toont de gemeente zich bereid tot medewerking. Op het nieuwe land komt vervolgens het tracé-gedeelte vlak langs de Oostvaardersplassen ter discussie te staan. Tijdens de inspraak in het kader van de tracévaststellingsprocedure enkele jaren eerder (1977) was er overigens door geen enkele inspreker bezwaar gemaakt tegen de tracering van de spoorlijn. Het oorspronkelijk tot industrieterrein bestemde gebied van de Oostvaardersplassen blijkt echter

⁶⁰ Literatuur: T. Prins, De Flevospoorlijn opnieuw gewogen, ex post evaluatie van een aanlegbeslissing, scriptie RU-Utrecht, Waddinxveen, 1990; B. Teeuwen, 'Flevospoorlijn in 1988 gereed', Technisch Weekblad voor ingenieurs nr. 3, 19 maart 1982, blz. 2; G. van Alteren, Integrale Projectstudies bij infrastructuurplanning, GEO-Pers, Groningen, 1990; R.H.A. van Duin, Wel en wee rond de Oostvaardersplassen en de inrichting van Zuidelijk Flevoland, Flevobericht nr. 340, Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, directie Flevoland, Lelystad, 1993, blz. 31-39.

⁶¹ In de beginperiode wordt gesproken van de 'Almerelijn'; later wordt deze benaming (o.m. op aandringen van de gemeente Lelystad) veranderd in 'Flevolijn'.

⁶² Brief van de minister van V&W aan de Eerste Kamer, 17 februari 1977.

⁶³ Het tracé-onderzoek geldt als eerste stap in de sectorale voorbereidingsprocedure ten behoeve van de aanleg van een nieuwe spoorlijn; de te volgen (buitenwettelijke) tracéprocedure is identiek aan de procedure die van toepassing is bij de realisering van rijkswegen (vergelijk case Rijksweg 1).

⁶⁴ 'De Gooiboog', een verbindingsboog door middel waarvan aansluiting wordt verkregen op de spoorlijn in de richting van Hilversum, wordt niet in de tracévaststelling meegenomen. De mogelijkheid wordt wel opengehouden. Anno 1993 speelt de discussie hieromtrent volop. De gemeente Weesp heeft inmiddels een aanwijzing gekregen.

inmiddels te zijn uitgegroeid tot een belangrijk natuurgebied. Natuurbeschermingsorganisaties dringen nu aan op een verlegging van de spoorlijn enkele kilometers in zuidelijke richting. Met name het Landbouwschap heeft bezwaren tegen dit voorstel dat een aanzienlijk verlies aan landbouwareaal met zich meebrengt. Ook de NS toont zich, beducht voor verdere vertragingen, aanvankelijk niet bereid om het tracé te herzien. De Minister tracht vervolgens de ontstane impasse te doorbreken door een breed overleg te organiseren met alle betrokken instanties⁶⁵. Een ontwerpovereenkomst voorziet in een verlegging van het tracé en een toekomstige herverdeling van de gronden. Ondanks het afwijzend standpunt van diverse partijen gaat de uitvoering van dit convenant toch door, omdat geen van de partijen formele bezwaren wil maken, die tot extra vertraging van de Flevospoorlijn zouden leiden⁶⁶. De Minister neemt vervolgens eind 1981 de formele beslissing het tracé te verleggen via het zogenaamde 'badkuipmodel'. Extra kosten: 12 miljoen. De planologische inpassing geschiedt bij afwezigheid van een gemeentelijke indeling in eerste instantie via een aparte procedure⁶⁷. Als de gemeentelijke indeling onderwijl tot stand komt, moet de herziening van het bestemmingsplan toch verlopen via de geëigende WRO-procedure. De uitvoering is onderwijl al op gang gekomen. Hoewel voor extra vertraging wordt gevreesd, verloopt de bestemmingsplanprocedure relatief probleemloos.

*Chronologisch overzicht*⁶⁸

Initiatieffase

1958	Werkcommissie 'Westen des Lands' denkt aan één of twee steden op Zuidelijk Flevoland alsmede aanleg spoorlijn richting Lelystad
1959	Eerste Nota Ruimtelijke Ordening sluit aan bij beleidsaanbevelingen van Commissie 'Westen des Lands'
1965	In verkavelingsplan wordt de Flevospoorlijn door aan te leggen industrieterrein geprojecteerd (het toekomstige Oostvaardersplassen-gebied)
1966	Tweede Nota Ruimtelijke Ordening: nieuwe woongebieden in Flevo-polders worden door spoorlijn ontsloten
1968	Plan voor de concrete invulling van woongebieden in Oostelijk Flevoland: railontsluiting.

Totale tijdsduur: ruim 14 jaar

⁶⁵ V&W, L&V, Biza, VROM, CRM, Fin, RLJP, provincie, gem. Lelystad, O.L. ZLJP, NS, Landbouwschap, Gewestelijke landbouworganisaties, Bos en Hout, Stichting Natuur en Milieu, Vogelbescherming, Actiecomité "Red de OVP".

⁶⁶ Van Duin, op. cit., 1993, blz. 31-32.

⁶⁷ Bestemmingsplannen ex artikel 11 van de Wet Openbaar Lichaam Zuidelijke IJsselmeerpolders worden opgesteld door de RLJP en goedgekeurd door de Minister van V&W. De procedure kent geen beroepsmogelijkheid. Dit laatste is op te maken uit de Kroonuitspraak van 14 augustus 1981 nr. 14 naar aanleiding van een beroep van de Stichting Natuur en Milieu en de Vogelbescherming.

⁶⁸ De besluitvorming rond de aanleg van de spoorlijn op het oude land volgt een ander tijdpad en geschiedt (deels) onder een ander wettelijk regime dan de tractering van de lijn op het nieuwe land. Voor de overzichtelijkheid is ervoor gekozen het chronologische overzicht van de besluiten over de beide tracédelen te splitsen vanaf de uitwerkingsfase.

Vorbereidingsfase

begin 1972	Instelling werkgroep door minister van V&W die onderzoek verricht naar tracés en kosten resulterend in het rapport "Aansluiting Almere op het spoorwegennet"
1973	Start onderzoek naar haalbaarheid van Flevospoorlijn door 'stuurgroep railverbinding Almere' van het RIJP
februari 1975	Bedrijfseconomische studie door RIJP: positief exploitatieresultaat verwacht voor Flevospoorlijn
mei 1975	Sociaal-economische studie door RIJP: aanleg Flevospoorlijn uit sociaal-economische overwegingen zeer wenselijk
medio 1975	Start tracé-onderzoek oude land
februari 1977	Flevospoorlijn opgenomen in Eerste SVV. Regering neemt principebesluit tot aanleg van de Flevospoorlijn.

Totale tijdsduur: circa 5 jaar

Uitwerkingsfase (oude land)

juni 1978	Vaststelling van tracés door Minister van V&W
juni 1980	Herziening van oorspronkelijk vastgesteld tracé op het oude land: 500 meter verschuiving in westelijke richting
januari 1981	Overeenstemming met gemeente Muiden over planologische inpassing van herzien tracé oude land via anticipatie-procedure
medio 1981	Artikel 19-procedure gemeente Muiden
mei 1981 - nov. 1981	Artikel 19-procedure gemeente Weesp ⁶⁹ .

Totale tijdsduur: bijna 3 jaar

Uitvoeringsfase (oude land)

december 1980	Officiële start uitvoeringswerkzaamheden op oude land
mei 1987	Opening traject Weesp-Almere.

Totale tijdsduur: circa 7 jaar

Uitwerkingsfase (nieuwe land)

voorjaar 1976	Start tracé-onderzoek
maart 1977	Tracénota voor het nieuwe land uitgebracht
juni 1978	Vaststelling van tracés door Minister van V&W
okt.1979 - feb.1980	Bestemmingsplanprocedure gemeente Lelystad ex artikel 11 Wet Openbaar Lichaam 'Zuidelijke IJsselmeer Polders' (Landelijk gebied Lelystad, gedeelte Zuidelijk Flevoland)
april 1980	Kroonberoep aangetekend door stichting Natuur en Milieu en Vogelbescherming artikel 11-plan; start actie "Red de Oostvaardersplassen"
augustus 1981	Kroonberoep niet-ontvankelijk verklaard (KB 14 aug. 1981 nr. 19)

⁶⁹ Ten behoeve van de aanpassing van het stationsemplacement in Weesp werd een afzonderlijke artikel 19 procedure gevolgd; de provincie geeft hiervoor in november 1980 een verklaring van geen bezwaar af.

augustus 1981	Brede overlegronde op initiatief van de Minister mislukt
november 1981	Aanpassing van het tracé op het nieuwe land; tracévaststelling volgens badkuiptracé rond de Oostvaardersplassen. Tweede Kamer gaat akkoord met gewijzigd tracé
juli 1983	Minister keurt artikel 11-plan 'Flevolijn III' goed; badkuiptracé ingepast ⁷⁰
apr.1981 - apr.1983	Bestemmingsplanprocedures gemeente Almere (Flevolijn I, II) ex artikel 11 ⁷¹ .

Totale tijdsduur: circa 6 jaar

Uitvoeringsfase (nieuwe land)

1979	Start werkzaamheden (on-officieel; voorbereidingen spoordijk i.v.m. aanleg Waddendreef te Almere)
zomer 1982	Start grondwerk tracé Almere-Buiten tot Lelystad
juni 1988	Opening traject Almere-Lelystad.

Totale tijdsduur: 9 jaar

Recapitulatie

Opvallend is de lange tijd die verstrijkt alvorens er daadwerkelijk met de voorbereidingen voor de spoorlijn wordt aangevangen; pas in 1977 wordt door de regering een principebesluit terzake genomen. Op dat moment is al jarenlang in vele studies, nota's en plannen van diverse (overheids-)instanties gewezen op de noodzaak van de aanleg van een spoorverbinding met Lelystad en Almere. De spoorlijn komt feitelijk te laat gereed hetgeen met name te wijten is aan het late moment waarop besloten is tot realisatie. De afstemming tussen de ruimtelijke ontwikkeling in de nieuwe polder en de bouw van de spoorlijn in de tijd is bepaald ongunstig te noemen ⁷².

Als de regering in 1977 de principebeslissing eenmaal genomen heeft komt de Flevolijn tamelijk voortvarend tot stand. Er hebben zich wel enkele vertragingen voorgedaan ten opzichte van de oorspronkelijke tijdsplanning; de heftige discussies, die ontstonden n.a.v. de beide oorspronkelijke tracébesluiten uit 1978, hebben voor 2 à 3 jaar oponthoud gezorgd. De tijdsplanning zoals die in 1980 werd uitgestippeld is overigens volledig gehaald.

De aanleiding van de protesten tegen de spoorlijn op het oude land was gelegen in de tracering vlak langs het Naardermeer. Tijdens de inspraak in het kader van de tracéprocedure was hier al op uitgebreide schaal tegen geageerd. Het tracé wordt desondanks volgens de aanvankelijke opzet vastgesteld door de minister.

⁷⁰ Uiteindelijk is dit gedeelte van het tracé ingepast in het bestemmingsplan 'Oostvaardersplassen en omgeving' van de gemeente Lelystad; dit plan is in januari 1988 onherroepelijk geworden.

⁷¹ De gemeente Almere is officieel per 1 januari 1984 ingesteld.

⁷² Vergelijk: NV Nederlandse Spoorwegen, Jaarverslag 1986, Utrecht 1986, blz. 35.

De aanleiding van de protesten tegen de lijn op het nieuwe land was gelegen in de onvoorziene natuurlijke ontwikkeling van het Oostvaardersplassengebied. De erkenning van dit gebied als waardevol en te beschermen natuurterrein vond juist plaats in de periode dat er een definitief tracé bepaald diende te worden. In dit licht is het verklaarbaar dat er tijdens de inspraak in het kader van de tracévaststellingsprocedure geen enkel bezwaar is ingediend m.b.t. de tracering van de spoorlijn door het Oostvaardersplassengebied.

Er moet overigens op gewezen worden dat de discussies steeds betrekking hebben op de tracering van de lijn; over de noodzaak van een spoedige komst van de Flevolijn lijken nagenoeg alle partijen het eens. Deze consensus op hoofdlijnen manifesteert zich in het bijzonder tijdens de brede overlegronde die minister Tuynman in 1981 organiseert. De partijen kunnen het niet eens worden over de exacte tracering van de lijn; er worden echter geen formele bezwaren ingediend als de minister uiteindelijk voor het badkuiptracé opteert. Geen van de partijen wenst verder oponthoud.

Het is niet met zekerheid te zeggen of de besluitvormingsprocedures die van toepassing waren hebben bijgedragen aan het ontstaan van de vertragingen. Geconstateerd kan worden dat er geen directe koppeling bestaat tussen de sectorale en de ruimtelijke procedures; de betrokken gemeenten zijn niet verplicht de vastgestelde tracés in hun bestemmingsplannen over te nemen. Beide tracébeslissingen worden in een later stadium herzien als gevolg van (ruimtelijke) overwegingen die voor wat betreft het tracédeel op het oude land wellicht in eerdere instantie naar voren hadden kunnen komen. Van een tijdige inhoudelijke afstemming tussen beide besluitvormingssporen is niet altijd sprake geweest.

Opvallend is voorts dat er geen enkele beroepsmogelijkheid voor handen was m.b.t. de tracering van de Flevolijn op het nieuwe land. De buitenwettelijke tracéprocedure kent geen beroepsmogelijkheid terwijl de Wet Ruimtelijke Ordening (WRO) niet van toepassing was zolang er geen gemeentelijke indeling tot stand was gekomen in de nieuwe polder. De bestemmingsplannen voor deze gebieden werden opgesteld krachtens de wet Openbaar Lichaam Zuidelijke IJsselmeerpolders, waarbij de minister van V&W (net als bij de tracéprocedure) beslissingsbevoegd was. Uiteindelijk is de planologische inpassing toch nog onder het regime van de WRO, op relatief soepele wijze, tot stand gekomen.

Er kan tenslotte op gewezen worden dat het in de polders niet ongebruikelijk was dat uitvoeringswerkzaamheden reeds ter hand werden genomen zonder dat de formele planprocedure was afgerond. De feitelijke aanleg van de spoorbaan is al in 1980 gestart; de bestemmingsplannen zijn pas in veel latere instantie gereed gekomen.

3.4 De Waalbrug bij Tiel ⁷³

Soort project: Stroomproject
 Periode: 1967-1974
 Kosten: circa 44 miljoen

Inleiding

Sinds het begin van de vijftiger jaren maken een aantal personen en instanties uit het land van Maas en Waal zich sterk voor een verbetering van de infrastructurele ontsluiting van dit geïsoleerd gelegen gebied. Het belangrijkste streven is de realisering van een brug over de Waal bij Tiel. In 1966 wordt de lobby georganiseerd als de gemeente Tiel, de plaatselijke industrie en de Stichting Belangen-gemeenschap Gelders Rivierengebied (SBGR) besluiten tot de oprichting van de Stichting "Waalbrug bij Tiel" (een vervolg op de langer bestaande informele werkgroep). De Provincie Gelderland houdt zich intussen afzijdig, ondanks herhaalde uitnodigingen zitting te nemen in de werkgroep. De Stichting legt zich erop toe pressie uit te oefenen op de provincie.

Voor de regio bestaan er uiteenlopende argumenten die de aanleg van de brug rechtvaardigen. Op de eerste plaats geldt het belang van de economische ontwikkeling van het gebied. De functie van Tiel als streekcentrum zou aanmerkelijk versterkt worden en de verbeterde ontsluiting zou bedrijvigheid aantrekken. Uit sociaal oogpunt wordt gewezen op de mogelijkheid het relatieve isolement van de streek op te heffen middels de brug. De aanleg van de brug is eveneens in het belang van de algehele verkeersveiligheid: als gevolg van het toenemende scheepvaartverkeer levert de handhaving van het pontveer steeds grotere risico's op. De provincie ziet zich in 1966 gedwongen haar positie t.a.v. het 'bruggenvraagstuk' (in z'n totaliteit voor de gehele provincie) te bepalen mede als gevolg van de druk vanuit de Stichting. De Provinciale Commissie Gelderse Oeververbindingen (PCGO) wordt met dit doel opgericht.

In de studie van deze commissie wordt aan de Tielse brug de op één na hoogste prioriteit toegekend. Ondanks het feit dat de brug niet past in het ontwerp-Rijkswegenplan van 1968 wordt het plan door PS aanvaard. Het bruggenplan fungeert vanaf dat moment als basis voor de verdere planvorming. Een uitwerkingsplan voor een oeververbinding ten oosten van Tiel (op het grondgebied van de gemeente Echteld) ligt een jaar later op tafel (1969). Een gunstige offerte voor de private financiering van het voorgestelde project noodzaakt tot haast. Via een versnelde procedure wordt instemming van de PS verkregen. Bovendien zeggen de PS een kredietgarantie toe. De start van de uitvoering ondervindt ruim een jaar vertraging als gevolg van moeilijkheden bij het opstellen van het definitieve ontwerp en de aanbesteding. Vervolgens wordt de brug met opnieuw 10 maanden vertraging in 1974 opgeleverd. De tolbrug lijdt sinds de ingebruikname een aanzienlijk verlies en bezorgt de provincie een zware financiële last. Het zgn. "Drie-bruggen-tracé" (Rijksweg Utrecht-Tiel-Oss), waarin de brug een schakel zou vormen, is nooit gerealiseerd.

⁷³ Literatuur: H. Aquina, Regeren in modderland; verklaring en beoordeling van beleidsprocessen aan de hand van drie waterstaatkundige werken, Kerckebosch BV, Zeist, 1989 (herdruk; origineel 1985).

*Chronologisch overzicht***Initiatieffase**

jaren '50	Vanuit lokale bevolking en bedrijfsleven wordt aangedrongen op realisering brug bij Tiel
1964	Gemeenteraad van Tiel spreekt zich uit voor de brug en voor het organiseren van een lobby i.s.m. andere voorstanders; instelling werkgroep <i>Waalbrug bij Tiel</i>
1966	Drie-bruggen-tracé opgenomen in Tweede Nota over de Ruimtelijke Ordening
1966	Oprichting Stichting "Waalbrug bij Tiel"
1965-1966	Interprovinciaal overleg over Drie-bruggen-tracé
1966	Instelling onderzoekscommissie: Provinciale Commissie Gelderse Oeververbindingen (PCGO).

Totale tijdsduur: circa 13 jaar

Voorbereidingsfase

april 1967	Definitieve versie van het Bruggenrapport verschijnt
1968	In ontwerp-Rijkswegenplan wordt brug bij Tiel niet vermeld
oktober 1968	Behandeling van Bruggenrapport van de PCGO in de PS van Gelderland; aanvaarding van voorgesteld bruggenschema; Tielse Waalbrug heeft prioriteit 2
april 1969	Gemeente Echteld neemt voorbereidingsbesluit; inpassing brugtracé in bestemmingsplan via art. 19-procedure
1969	GS nemen plan van uitwerking van aspecten van de bouw van de brug bij Tiel over
augustus 1969	Via haastprocedure wordt definitieve instemming van PS verkregen; besluit tot realisering tolbrug en financiële waarborg
december 1969	Koninklijk Besluit tot goedkeuring van het provinciale garantiebepaling.

Totale tijdsduur: bijna 3 jaar

Uitwerkingsfase

september 1970	Bouwvergunning verleend door gemeente Echteld.
----------------	--

Totale tijdsduur: ruim 1 jaar

Uitvoeringsfase

april 1971	Aanvang uitvoeringswerkzaamheden
juni 1974	Ingebruikname van de brug.

Totale tijdsduur: ruim 3 jaar

Recapitulatie

De Tolbrug bij Tiel wordt heden ten dage beschouwd als een misplaatste verbinding tussen niks en nergens en geldt als een planologische blunder van de eerste orde. Het is op zichzelf echter niet de

bedoeling een uitspraak te doen over de geslaagdheid van het project. Toch vormt deze wetenschap een gegeven waar niet aan voorbijgegaan kan worden. Ook al gaat erom de besluitvormingsprocedure te beschrijven en analyseren in termen van snelheid kan dit, zoals met name in deze case duidelijk naar voren komt, niet volledig worden losgekoppeld van de inhoudelijke uitkomst van de besluitvorming.

Welbeschouwd is de besluitvorming vlot verlopen. Het duurt enige tijd voordat het initiatief door de beleidsbepalende instantie wordt opgepikt. Nadat eenmaal de aanleg op provinciaal niveau in overweging werd genomen (met de instelling van de PCGO), is de voortgang vlot geweest, ondanks herhaalde pogingen van met name de provincie om de besluitvorming te vertragen⁷⁴. De uitvoering heeft wel de nodige vertraging ondervonden.

Een aantal factoren werkte snelheidsbevorderend. Er kan worden gewezen op de afwezigheid van duidelijke tegenstanders: weerstand van betekenis heeft het project tijdens de totstandkoming niet gekend, in de regio werd de brug juist in brede kring verwelkomd. Wellicht is juist hierdoor het nulalternatief; handhaving van de veerpont nooit serieus in de afweging betrokken. De discussie spitste zich toe op de vraag waar de brug gebouwd zou moeten worden, niet op de vraag of de brug er überhaupt wel moest komen. De tolheffing werd voorgesteld als middel om te komen tot een versnelling van de bouw en heeft als zodanig ook een functie vervuld bij de aanvaarding van de plannen. De beperkte geldigheid van de gunstige offerte voor de financiering heeft er bovendien voor gezorgd dat de PS met extra spoed tot hun oordeel kwamen. Het project kende daarnaast een belangrijke aanjager in de vorm van de Stichting "Waalbrug bij Tiel": alle voorbereidende werkzaamheden en onderhandelingen zijn door deze instantie verricht. Tenslotte kan worden opgemerkt dat de procedurele inkadering niet zoveel voorstelde; een ruimtelijke afweging op het geëigende niveau heeft feitelijk niet plaatsgevonden; een streekplan was indertijd namelijk niet voor handen⁷⁵. Ook het bruggenrapport bevatte geen expliciete ruimtelijke visie⁷⁶. In het bestemmingsplan van de gemeente Echteld zijn de plannen van de Stichting zonder discussie overgenomen.

De brug is tot stand gekomen zonder medewerking van Rijkswaterstaat; deze instantie heeft steeds op het standpunt gestaan dat de hoge stichtingskosten niet in verhouding stonden met de baten voor de regio. Dit betekende dat van rijkswege geen gelden te verwachten waren en dat de exploitatielasten met andere middelen opgevangen moesten worden. De tolheffing bood uitkomst. Het onderzoek naar de rentabiliteit is gehaast en onzorgvuldig verlopen⁷⁷. Overtuigd als men was van de noodzaak van de brug werd in het licht van de groeiverwachtingen t.a.v. de welvaart en verkeershoeveelheden de exploitatie als minder belangrijk afgedaan.

De beslissingen van de verschillende betrokkenen mogen op dit moment wellicht enige verbazing opwekken; de besluitvorming is, geplaatst in de toenmalige context, echter op een alleszins verklaarba-

74 Zie: Aquina, op. cit., 1989, blz. 71.

75 De vermelding van het drie-bruggen-tracé in de Tweede Nota Ruimtelijke Ordening kan niet worden beschouwd als een ruimtelijke afweging op het geëigende schaalniveau.

76 Zie: Aquina, op. cit., 1989, blz. 37.

77 Aquina, op. cit., 1989, blz. 48-50.

re wijze tot stand gekomen. De provincie heeft lange tijd een sceptische houding aangenomen ten opzichte van de brug. Het indertijd weinig ontwikkelde provinciale bestuur kon echter geen daadwerkelijke tegenstand bieden aan de politiek machtige en goed geoutilleerde Stichting. Een goed gefundeerde discussie over de wenselijkheid van de nieuwe brug heeft nooit kunnen ontstaan.

3.5 Willemspoortunnel Rotterdam ⁷⁸

Soort project: stroomproject
 Periode: 1954-1994
 Kosten: 865 miljoen

Inleiding

In 1946 wordt in het spoorwegplan 'Mouton' aangedrongen op de vervanging van de uit 1876 daterende spoorwegbrug over de Nieuwe Maas in Rotterdam. De brug is technisch verouderd en vormt in toenemende mate een knelpunt in het nationale spoorwegnet vanwege de veelvuldige brugopeningen. Daarnaast vormt de brug een obstakel voor de scheepvaart. In de wederopbouwperiode van Rotterdam krijgen aanvankelijk andere projecten voorrang, zodat het tot 1954 duurt voordat op initiatief van de gemeenteraad een studiec commissie wordt ingesteld (die tegelijkertijd de aanleg van een nieuwe wegverbinding zal onderzoeken). Een groot aantal commissies en werkgroepen (14 in totaal) zal zich de volgende decennia nog buigen over de hardnekkige punten van discussie tussen de belangrijkste betrokkenen, te weten de NS, de gemeente Rotterdam en het Ministerie van V&W.

In 1963 strandt een uitgewerkt plan, dat voorziet in de aanleg van een tunnel, bij de Vaste Kamercommissie voor Verkeer en Waterstaat; men kan het niet eens worden over de verdeling van de bouwkosten ⁷⁹. De beslissing wordt uitgesteld. In 1971 wordt kort voor de behandeling van een nieuw voorstel in de Rotterdamse gemeenteraad een alternatief plan ingebracht door de Stichting Waldex Kooyman ⁸⁰; de zaak wordt hierop door de raad aangehouden in afwachting van een onderzoek naar dit alternatief. Het plan van de Stichting voorziet in de aanleg van een brug. De aanleg van een nieuwe brugverbinding wordt gezien als een minder ingrijpende operatie die beter aansluit bij de trend in de stedenbouw om grootschalige (verkeers)ingrepen te vermijden. De besluitvorming rond de realisering van een oeververbinding voor het wegverkeer vindt inmiddels zelfstandig plaats; in 1975 besluit de Rotterdamse gemeenteraad tot de aanleg van de Willemsbrug voor het wegverkeer. Voorts besluit men in het verlengde van de realisering van deze brug enige voorbereidende werkzaamheden te verrichten ten behoeve van een toekomstige spoortunnel. Deze vóórinvesteringen bedragen in totaal ruim 11 miljoen gulden. Over de oeververbinding voor het spoor wordt dan nog heftig gediscussieerd; de partijen worden het slechts eens over de tracering van de

⁷⁸ Literatuur: G. Teisman, R. in 't Veld, Beslissen over stedelijke infrastructuur, een onderzoek naar interorganisatorische besluitvormingsprocessen, 1990b; G. Teisman, R. in 't Veld, 'Beslissen over infrastructuur, vervoerregio's als nieuwe autoriteit?', Binnenlands Bestuur, november 1990a; blz. 37-43; Teisman, op. cit., 1992, blz. 129-151.

⁷⁹ Het gaat om de vraag of de verdeling voor respectievelijk Rijk, provincie en gemeente 1/3, 1/3, 1/3 ofwel 40-30-30 moet zijn. Teisman, op. cit., 1992, blz. 133.

⁸⁰ Stichting Waldex Kooyman is een particuliere stichting van in bouwkunde geïnteresseerden.

nieuwe spoorverbinding, oostelijk van het bestaande tracé. In 1975 besluit de minister van V&W de beslissing voor drie jaar uit te stellen; voorts verzoekt hij Rotterdam in de ruimtelijke planvorming rekening te houden met de aanleg van een viersporige tunnel.

In de periode vanaf midden jaren zeventig lijken de partijen eensgezind aan te sturen op de realisering van een (viersporige) tunnel.

De minister van V&W deelt in 1979 tijdens een interpellatiedebat aan de Tweede Kamer mee dat hij heeft gekozen voor het viersporige tunnelalternatief. De zaak lijkt rond als het kabinet een maand later het besluit van de minister van V&W (èn de minister van Financiën) bekrachtigt. Ook de Rotterdamse gemeenteraad gaat, onder voorwaarden, akkoord met het voorstel van de minister. Toch komt dit besluit op losse schroeven te staan als begin jaren tachtig wederom stemmen opgaan voor de aanleg van brug. De (nieuwe) minister van V&W schaart zich onder de voorstanders van een brug; de tunnelvariant acht zij te kostbaar. Zij kiest in 1983 voor de aanleg van een tweesporige brug. Deze beslissing leidt tot heftige kritiek van de gemeente en de NS. De Vaste Kamercommissie nodigt de minister vervolgens uit om op haar beslissing terug te komen. Hierop wordt door de minister de Commissie Kostenbesparing Willemspoortunnel ingesteld. De commissie krijgt als taak onderzoeken of er goedkopere uitvoeringsalternatieven voor de tunnelvariant denkbaar zijn. De studie wijst uit dat een besparing van 115 tot 120 miljoen mogelijk moet zijn. Inmiddels heeft de Tweede Kamer zich uitgesproken voor de aanleg van een viersporige tunnel. Het brugalternatief verschuift definitief naar het tweede plan als een aannemerscombinatie komt met een 'uniek aanbod'; een offerte die 200 miljoen beneden de berekening van het ministerie zelf ligt. Toch raakt de besluitvorming wederom in een impasse als de minister en de gemeente het niet eens kunnen worden over de randvoorwaarden die indertijd door Rotterdam gesteld waren. Na bemiddeling van de Vaste Kamercommissie gaan beide partijen akkoord met een compromisvoorstel. Afgesproken wordt dat de bouw van de tunnel in 1985 kan beginnen. De ondertekening van de 'drie-partijen-overeenkomst' tussen NS, de gemeente en het Rijk laat echter nog tot 1986 op zich wachten met name als gevolg van onenigheid tussen de NS en de gemeente over de noodzakelijke grondtransacties. De bestemmingsplanprocedure (anticipatie krachtens art. 19 WRO) vergt minder dan een jaar. In 1987 kan met de bouw worden aangevangen; de werkzaamheden worden naar verwachting in 1994 afgerond.

Chronologisch overzicht

Initiatieffase

1946 In spoorwegplan Mouton en Wederopbouwplan Rotterdam wordt gewezen op noodzaak vervanging Maasbrug

Totale tijdsduur: circa 8 jaar

Vorbereidingsfase

1954 Gemeente Rotterdam roept voorbereidingscommissie in het leven met vertegenwoordigers van NS en Ministerie

1956 Minister stelt werkgroep aan, specifiek gericht op spoorverbinding

1959 Werkgroep adviseert tot aanleg spoortunnel; nieuwe studiegroep buigt zich over kostenverdeling

- 1963 Na uitblijven van een eenstemmig advies van de studiegroep besluit de vaste kamercommissie voor Verkeer en Waterstaat tot uitstel van het project
- 1966 Commissie Vrij dringt aan op een gecombineerde realisering van een weg- en spoorwegtunnel
- 1969 Verzoek van gemeente om besluitvorming omtrent weg- en spoorwegverbinding los te koppelen
- 1970 Minister stemt in met verzoek gemeente betreffende loskoppeling; besluitvorming over wegverbinding in stroomversnelling; kredietaanvraag voor tunnel
- 1971 Alternatief plan van Stichting Waldex Kooyman: brug i.p.v. tunnel voor zowel weg als rail
- 1972 Instelling van werkgroep Posthuma door Rotterdams college: heroverweging van de keuze tussen brug of tunnel
- 1973 Coördinatie-commissie adviseert aanleg van viersporige brug
- 1975 NS spreekt zich uit over het tracé oostelijk van de huidige verbinding
- mei 1975 Rotterdamse Raad kiest definitief voor de aanleg van de Willemsbrug als oeververbinding voor het wegverkeer en dringt aan bij het Rijk op een standpuntbepaling over de railverbinding
- 1975 Minister vraagt NS om nader kostenvergelijkend onderzoek en stelt Rijksstuurgroep in ter bestudering van de verhouding tussen meerkosten en -opbrengsten van de aanleg van een tunnel
- eind 1975 Minister verzoekt gemeente ruimte te reserveren voor viersporige tunnel en deelt mede dat er geen beslissing voor 1978 zal worden genomen
- 1978 NS pleit voor viersporige tunnel
- eind 1979 Minister van V&W besluit tot aanleg van viersporige tunnel; beslissing door kabinet bekrachtigd
- nov. 1979 Gemeenteraad stemt onder voorwaarden in met de viersporige tunnel
- 1982 Verscherping van de Rotterdamse voorwaarden: verlenging van de tunnel op de linker Maasoever geëist; publikatie van onderzoeksrapport van NS, Waterschap en gemeente waarin voors en tegens van dit voorstel worden afgewogen
- 1982 NS en minister wijzen verlengde tunnelvariant af
- 1982 Nieuw plan van Waldex: viersporige brug; voorstellen van bewonersorganisaties
- april 1983 Gemeenteraad kiest voor een viersporige tunnel
- april 1983 NS biedt aan 80 miljoen meerkosten voor haar rekening te nemen
- mei 1983 Minister kiest desondanks voor tweesporige brug i.p.v. viersporige tunnel uit financiële overwegingen
- zomer 1983 Vaste kamercommissie nodigt minister middels een motie uit toch te kiezen voor viersporige tunnel; Kabinet houdt vast aan besluit van de minister
- zomer 1983 Minister stelt de commissie Kostenbeperking Willemspoortunnel in

eind 1983	Commissie Kostenbesparing ziet mogelijkheden om 115 miljoen te besparen
eind 1983	'Uniek aanbod' van een aannemerscombinatie: offerte die 200 miljoen lager ligt dan de berekeningen van het ministerie
eind 1983	Onenigheid over de bekostiging van de randvoorwaarden (voorbereiding en toezicht) tussen Rijk en gemeente
januari 1984	Compromis tussen gemeente en Minister; toezegging dat bouw medio 1985 kan aanvangen. Gemeente gaat onder voorwaarde akkoord (nl. goedkeuring van grondruil tussen NS en gemeente)

Totale tijdsduur: circa 30 jaar

Uitwerkingsfase

juni 1984	Rapport "Hoekstenen voor een beleidsovereenkomst" opgesteld door opdrachtgevers voorgelegd aan de aannemerscombinatie
augustus 1984	Aannemerscombinatie gaat niet akkoord met voorstel (op 91 punten is afgeweken van het zgn 'unieke aanbod')
december 1984	Na onderhandelingen is concept-beleidsovereenkomst gereed (compromis overeengekomen met Minister; publikatie zonder raadpleging gemeente en NS)
november 1985	Gemeenteraad gaat akkoord met drie-partijenovereenkomst onder voorwaarde regeling grondzaken: Rotterdam eist vergoeding van NS voor grond- en pandenaankoop
maart 1986	Na bemiddeling door Minister komen beide partijen tot een vergelijk
april 1986	Gemeente neemt voorbereidingsbesluit; art 19-procedure
mei 1986	Ondertekening van drie-partijenovereenkomst door NS, Minister en Gemeente
februari 1987	Versnelling van de uitvoering mogelijk a.g.v. herziene indeling meerjarencijfers op begroting V&W
maart 1987	Bestemmingsplan wordt rechtsgeldig na afwijzing van bezwaren door AROB-rechter; vergunningverlening.

Totale tijdsduur: bijna 3 jaar

Uitvoeringsfase

1987	Start uitvoeringswerkzaamheden
september 1993	Ingebruikname van spoorwegtunnel (tweesporig)
1994	Ingebruikname van spoorwegtunnel (viersporig)

Totale tijdsduur: circa 7 jaar (naar verwachting)

Recapitulatie

Na ruim dertig jaar onderhandelen wordt momenteel een tunnel gebouwd die in grote lijnen overeen komt met de eerste concrete voorstellen uit de jaren vijftig. Een weinig efficiënte gang van zaken, die vooral veroorzaakt wordt door een constante herhaling van zetten zonder dat er daadwerkelijk voortgang wordt geboekt. Verschillende malen sneuvelen concrete plannen op een moment dat de

zaak feitelijk rond lijkt te zijn: minstens vijf keer begint de besluitvorming van voor af aan⁸¹. Toch zijn de belangrijkste partijen (NS, gemeente en ministerie van V&W) het vanaf het begin op hoofdpunten met elkaar eens: de noodzaak van het project komt nooit ter discussie te staan, noch zijn er andere partijen die zich tegen het project keren⁸². Wel stond het project in de eerste jaren duidelijk niet bij allen steeds op de eerste plaats van hun prioriteitenlijstje. Benadrukt moet echter worden dat het karakter van het project in de loop van de tijd verschoven is van een louter monofunctioneel (vervanging oeververbinding voor spoorwegverkeer) naar een multifunctionele operatie; in het verlengde van het project konden stadsvernieuwings- en projectontwikkelingsactiviteiten plaatsvinden terwijl tevens een vrije doorvaart voor de scheepvaart werd gecreëerd⁸³.

Het rondkrijgen van de financiering heeft een bepalende rol gespeeld voor de voortgang van de besluitvorming. De financieringsproblematiek kent twee belangrijke kanten: enerzijds de kostenverdeling tussen de partijen; anderzijds de wijze van uitvoering van de oeververbinding. Over de kostenverdeling is meer dan eens onenigheid ontstaan tussen de betrokkenen. Dit leidde in 1963 tot het voorlopig afketsen van de operatie. In 1983 ontstond een impasse als gevolg van onenigheid tussen het rijk en de gemeente over de kostenverdeling terwijl in 1985 de NS en de gemeente lijnrecht tegenover elkaar kwamen te staan in verband met een grondtransactie. De wijze van uitvoering is het cruciale discussiepunt geweest gedurende vele jaren. Dit debat wordt voor een groot deel bepaald door overwegingen van financiële aard. De keuze voor een tunnel of voor een brug heeft belangrijke financiële implicaties⁸⁴. Aan deze discussie die begin zeventiger jaren oplaaide, lagen in eerste instantie echter puur stedenbouwkundige overwegingen ten grondslag⁸⁵.

Welke redenen zijn er aan te voeren voor de lange tijdsduur (van met name de voorbereidingsfase)? In de eerste plaats lijkt een duidelijk verantwoordelijke sturende instantie te ontbreken. Tijdmanagement en conflictbeheersing zijn elementen waar het in sterke mate aan heeft ontbroken. Conflictpunten van secundair belang (o.m. problemen over grondruil en aanbesteding) hebben enkele keren voor impasses gezorgd.

Daarnaast kan gewezen worden op het zichzelf versterkende effect van langlopende besluitvormingsprocessen: de onderwijl veranderende economisch-maatschappelijke context maakt bepaalde (compromis)beslissingen al achterhaald op het moment dat ze bereikt zijn. Teisman en In 't Veld spreken van 'een zig-zagkoers'⁸⁶, doelend op de talrijke beleidsombuigingen bij de verschillende

81 Teisman, op. cit., 1992, blz. 140.

82 Teisman en In 't Veld zijn eveneens van mening dat de weinig efficiënte gang van zaken niet toe te schrijven is aan de politieke gevoeligheid van de problematiek. Vergelijk: Teisman en In 't Veld, op. cit., 1990a, blz. 40.

83 Teisman en In 't Veld geven een uitgebreidere uiteenzetting van de andere belangen die gediend waren met de uitvoering van het project naast het evidente belang van de NS. Zie Teisman en In 't Veld, op. cit., 1990a, blz. 41.

84 Naast de primaire keuze tussen een brug of een tunnel speelt ook de secundaire keuze tussen een twee-, drie- of viersporig tracé van rol.

85 Het voorstel van Waldex Kooyman uit 1971 weerspiegelt de veranderende stedenbouwkundige opvattingen. In brede kring wordt een afkeer aan de dag gelegd voor de grootschalige ingrepen die zo kenmerkend waren voor het voorafgaande decennium.

86 Teisman, In 't Veld, op. cit., 1990b, blz. 27.

actoren. De talrijke standpuntwisselingen bij de betrokken partijen moeten gezien worden tegen de achtergrond van de lange looptijd van de besluitvorming. Een grootschalige tunnelvariant uit de jaren zestig was in de jaren zeventig bijvoorbeeld politiek moeilijk te verkopen. Wanneer in de tweede helft van de tachtiger jaren de spoorweglobby onder invloed van de toegenomen milieuproblematiek sterke terreinwinst boekt, is de kwalitatief hoogwaardigste oplossing, - de viersporige tunnel -, ineens weer wel mogelijk.

Tenslotte kan er op gewezen worden dat de voortgang van de besluitvorming gedurende de uitwerings- en uitvoeringsfase bepaald voorspoedig is geweest. De bestemmingsplanprocedure is snel doorlopen. Voorts hebben zich nauwelijks noemenswaardige problemen voorgedaan in de verhouding met omwonenden ondanks de aanzienlijke overlast waar de laatsten mee geconfronteerd werden. Op een groot aantal punten is men tegemoet gekomen aan de wensen van de omwonenden. De minister heeft toereikende schadecompensatieregelingen vastgesteld. Bovendien is er veel aandacht besteed aan de communicatie met de projectomgeving; belangengroepen zijn steeds benaderd voordat het werkonderdeel in uitvoering werd genomen. De initiatiefnemers zijn er voorts in geslaagd een eenduidig extern projectbeleid te voeren ⁸⁷.

De bouwtijd heeft men tenslotte met één jaar weten te bekorten ten opzichte van de aanvankelijke planning door de gelden voor het project naar voren te halen op de begroting van V&W.

3.6 Metro Amsterdam ⁸⁸

Soort project:	stroomproject ⁸⁹
Periode:	1955-1980
Kosten:	980 miljoen ⁹⁰

Inleiding

Al sinds het einde van de negentiende eeuw wordt in Amsterdam gefilosofeerd over de aanleg van een metro naar Londen of Parijs' voorbeeld. In deze jaren wordt het echter technisch onmogelijk geacht een ondergrondse te bouwen in een bodem zo slap als de Amsterdamse. In 1926 wordt de realisering van een metronet van de hand gewezen als zijnde 'kostbaar en onaangenaam voor het publiek' ⁹¹. In

⁸⁷ Voor een nadere toelichting op de gekozen projectstrategie: J.J.C. Kok, 'Grote projecten in drukbevolkte gebieden; een confrontatie tussen project-, bedrijfs- en stadsculturen', bijlage XI in het Eerste Rapport van de Rijksaccountantsdienst in het kader van de procedure "Controle Grote Projecten" over de bouw van de Willemspoortunnel te Rotterdam, 9 februari 1990.

⁸⁸ Literatuur: A. Kaiser en R. Schepers, De doorbraak door de Lastage, scriptie politicologie, Universiteit van Amsterdam, Amsterdam, 1976. Bureau Stadsspoorweg, De volgorde van aanleg der lijnen, nota 1965-1, Amsterdam, 1965; 'De oostlijn in aanleg', Cement, XXV nr. 8, 1973 (overdruk).

⁸⁹ Oorspronkelijke opzet: aanleg van een metronet van 78 km. lengte waarvan 25 km. ondergronds dat de gehele stad zou ontsluiten.

⁹⁰ Kosten tot en met 1987 ten behoeve van de Metro-Oostlijn, prijspeil 1990 (bron: accountantsverklaring GAD, 28 mei 1990).

⁹¹ Citaat uit het Plan voor Uitbreiding van Groot Amsterdam (1926) ontleend aan: Kaiser en Schepers, op. cit., 1976, blz. 23.

het midden van de vijftiger jaren wordt echter in de nota *Binnenstad* gesignaleerd dat het verkeer in het centrum vast dreigt te gaan lopen en dat "men met bekwame spoed (zal) doen onderzoeken, welke betekenis een ondergrondse spoorweg voor onze stad kan hebben"⁹²⁹³. De hierop ingestelde commissie *Verkeer en Vervoer* komt in 1960 tot de conclusie dat de aanleg van een metronetwerk voor Amsterdam een goede zaak zou zijn. De gemeente richt het bureau *Stadsspoorweg* op. Binnen 3 jaren publiceert deze instantie vijf onderzoeksnota's (zie chronologisch overzicht). De nota *Volgorde van aanleg der lijnen* (1965) bevat de essentiële uitgangspunten voor de verdere besluitvorming inclusief een tijdschema. In de nota wordt ervoor gepleit aan te vangen met de aanleg van de 'Oostlijn' (Amsterdam CS-Bijlmermeer). Als belangrijkste argument wordt aangevoerd dat de realisering van deze lijn, in vergelijking met de Zuid- en Westlijn relatief de minste problemen met zich mee zou brengen (onteigeningsprocedures zouden geen rol spelen; de technische uitvoering zou maatgevend voor de voortgang zijn⁹⁴). De "amoveringen" in een deel van de Nieuwmarktbuurt worden afgedaan als "gegeven grootheden voor het ontwerp"⁹⁵. In het tijdschema wordt gesproken van een start van de exploitatie van de totale lijn in 1973/1974⁹⁶.

De metroplannen geven aanleiding tot de nodige discussie onder de Amsterdamse bevolking. Verschillende alternatieve plannen worden naar voren gebracht⁹⁷. Het verzet is voor groot deel gericht op een afgeleide van de metroplannen: de gedeeltelijke sloop van de Nieuwmarktbuurt. Deze zeer omstreden kwestie waarover reeds eerder in een ander verband beslist is (Wederopbouwplan 1953) wordt nu volledig aan het metroproject toegeschreven.

De raad schuift de alternatieven ter zijde en besluit conform de voorstellen van het Bureau Stads-spoorweg. Men is beducht voor verdere vertraging omdat de gelden, die van Rijksweg beschikbaar worden gesteld, in gevaar dreigen te komen. Het alternatief dat in 1970 naar voren wordt gebracht (Oudeschans-tracé) wordt afgewezen vanwege de hogere aanleg- en exploitatiekosten maar met name vanwege de te verwachten vertraging die de tracéwijziging met zich mee zou brengen. Met eenzelfde argumentatie wordt in 1973 het zogenaamde Gelderseka-de-alternatief van de hand gewezen. Andere actiegroepen pleiten ervoor de lijn niet verder door te trekken dan het Waterlooplein of dringen aan op het volledig afblazen van het project verwijzend naar de inmiddels gewijzigde opvattingen over de functie van de binnenstad (woon- i.p.v. werkgebied).

92 Vermeldenswaardig zijn de opmerkingen van raadslid Den Uyl tijdens de behandeling in de raad: hij twijfelt aan de ernst waarmee het college het onderzoek ter hand wil nemen verwijzend naar een raadsvergadering in 1922 toen een motie werd aangenomen waarin aangedrongen werd op een onderzoek naar de aanleg van een ondergrondse terwijl er nooit van enige terugrapportering sprake is geweest. Voorts wijst Den Uyl op het verwaarlozen van stedenbouwkundige problemen bij de aanpak van het toenmalige onderzoek. Men zou van een te enge technische benadering uitgaan. Uit: Kaiser en Schepers, op. cit., 1976, blz. 24.

93 Citaat uit de nota *Binnenstad* (1955) blz. 325; ontleend aan Kaiser en Schepers, op. cit., 1976, blz. 12.

94 Bureau Stads-spoorweg, op. cit., 1965, blz. 18.

95 Bureau Stads-spoorweg, op. cit., 1965, blz. 16.

96 Voor het eigenlijke uitvoeringstempo wordt gedacht aan een gemiddelde jaarproductie van 1 km. ondergrondse en 2,5 km. bovengrondse lijn. Zie: Bureau Stads-spoorweg, op. cit., 1965, blz. 17-18.

97 Amtroplan: één centrale stadsspoorweg met aanvullende sneltramnet.
Plan Jokinen: grootscheepse doorbraken t.b.v. autoverkeer.
Amringplan: metro als ringlijn geprojecteerd door Singelgracht.

De uitvoeringswerkzaamheden die in 1970 ter hand genomen zijn, komen in 1973 gedurende bijna een jaar grotendeels stil te liggen in afwachting van de uitkomsten van een onderzoek van het NEI. Dit onderzoek wordt ingesteld om te beoordelen of een extra financiële bijdrage van het ministerie van V&W gerechtvaardigd is. Voorts worden de werkzaamheden voortdurend opgehouden door tal van sabotage-acties door actiegroepen. De uitgebreide rellen van 1975 vormen de climax van de verzetsacties tegen de metro. Hetzelfde jaar besluit de Tweede Kamer dat er geen nieuwe metrolijnen meer mogen worden aangelegd in Amsterdam met steun van het ministerie van V&W. De lijn Amsterdam CS-Gaasperplas/Gein wordt in 1981 volledig in gebruik genomen.

Chronologisch overzicht

Initiatieffase

1922	Motie door Amsterdamse gemeenteraad aangenomen waarin nader onderzoek werd gevraagd naar de mogelijkheid van een ondergrondse; rapportage heeft nooit plaatsgevonden
1926	Ondergrondse afgewezen als alternatief in "Plan voor Groot Amsterdam"
februari 1953	Gemeenteraad gaat akkoord met plan voor grootschalige verkeersdoorbraak door de Nieuwmarktbuurt
februari 1955	Nota "Binnenstad" verschijnt: nieuwe gedachten over de aanleg van een ondergrondse spoorweg geopperd; nader onderzoek noodzakelijk geacht.

Totale tijdsduur: circa 33 jaar

Vorbereidingsfase

1956	Aanvang studie door commissie <i>Verkeer en Vervoer</i>
1960	Interimnota "Stedelijk openbaar vervoer" uitgebracht door commissie <i>Verkeer en Vervoer</i> : pleit voor aanleg van onafhankelijk railvervoersysteem; prioriteit NZ-lijn
maart 1962	B&W spreken zich uit ten gunste van metro-aanleg; de Raad wordt gevraagd een speciaal bureau op te richten voor nader onderzoek
april 1963	Instelling <i>Bureau Stadsspoorweg (BS)</i> door B&W Amsterdam
juni 1963	Taakomschrijving van Bureau vastgesteld
1966	Publikatie van de 5 BS-nota's: "Het vervoerstelsel" (1964-I); de nota "Bijzondere vormen van openbaar vervoer" (1964-2; onderzoek mogelijke niet-conventionele alternatieven ⁹⁸), de nota "Het lijnennet" (1964-3), de nota "De volgorde van aanleg der lijnen" (1965-1) en de nota "Het materieel" (1966-1)
mei 1968	Fiat van de gemeenteraad voor aanleg metronet
februari 1970	Akkoord tussen Gemeente en Rijk over verdeling financieringslasten: 50%-50%
mei 1970	Besluit tot aanleg van de oostlijn.

⁹⁸ In deze nota zijn een aantal niet-conventionele transportsystemen (kabelbaan, monorail, trottoir roulant en watervervoer) als mogelijk alternatief voor de metro aan een vergelijkende analyse onderworpen.

Totale tijdsduur: circa 14 jaar

Uitwerkings- en uitvoeringsfase⁹⁹

begin jaren zeventig	Start uitvoeringswerkzaamheden en begin van de sabotage-acties van bewoners ter belemmering van de metrowerken
augustus 1970	Officiële aanvang van uitvoeringswerkzaamheden (zuidelijk deel van het tracé)
december 1970	Plan Oudeschanstracé ingediend bij de Gemeenteraad: dit alternatief wordt afgewezen
januari 1972	Raad beslist af te zien van de aanleg van de Lastageweg dwars door de Nieuwmarktbuurt
januari 1972	Metrocommissie geïnstalleerd. Taak: begeleiding metrobeleid
juni 1973	Geldersekadetracé en andere alternatieven door de Raad afgewezen; Rijk wordt om hogere bijdrage gevraagd; totale kosten nu begroot op f 410 miljoen
augustus 1973	Minister van Verkeer en Waterstaat stelt extra rijksbijdrage afhankelijk van een kosten-batenanalyse, uit te voeren door het NEI
augustus 1973	Uitstel van aanbestedingen hangende het NEI-onderzoek
juni 1974	Publikatie interim-rapport NEI zonder eindconclusies; sociale kosten zijn niet af te wegen tegen financiële voordelen ¹⁰⁰
oktober 1974	Tweede kamer geeft toestemming voor het uitkeren van een eenmalige extra subsidie
oktober 1974	Hervatting werkzaamheden
maart 1975	Principebesluit van 1968 wordt niet langer als uitgangspunt beschouwd door de gemeenteraad, definitief besluit tot afbouw van de oostlijn
lente 1975	Ontruiming en sloop laatste panden in Nieuwmarkt
1977	Gedeeltelijke exploitatie van de lijn tot aan het Weesperplein
1980	Volledige exploitatie tot aan Amsterdam CS.

Totale tijdsduur: circa 10 jaar

Recapitulatie

Vanaf het begin is gesproken over de aanleg van een stadsspoorwegstelsel, pas later in het besluitvormingsproces is besloten dat het geplande netwerk (voorlopig) beperkt zou moeten blijven tot één lijn. Al met al is feitelijk slechts een deel van het totale project gerealiseerd; de andere onderdelen zijn afgeblazen/uitgesteld. Factoren die hierbij een bepalende rol hebben gespeeld zijn o.m. de grote maatschappelijke weerstand tegen de sloop van oude stadsdelen en de financieringsproblemen. De aanleg van de oosttak is gepaard gegaan met aanzienlijke vertraging die (t.o.v. het oorspronkelijke tijdschema zoals opgesteld door de gemeente) in totaal zo'n 6 à 7 jaar beloopt. De metroproblematiek is sinds het eind van de jaren tachtig opnieuw in discussie (de term 'metro' wordt overigens zorgvuldig

⁹⁹ Uitwerkingsfase en Uitvoeringsfase overlappen elkaar gedeeltelijk als gevolg van het opsplitsen van het project in delen. Een zinnig onderscheid is niet mogelijk.

¹⁰⁰ Otten (adj. hoofd NEI) geciteerd in: Kaiser en Schepers, op. cit., 1976, blz. 141.

gemeden; men heeft het over de realisering van gedeeltelijk ondergronds *sneltramnet*). De aanleg van de Zuid- en West-lijn werd ook al voorzien in de oorspronkelijke plannen uit de jaren zestig (gereed voor exploitatie in 1978 resp. 1977 ¹⁰¹). Wanneer de huidige besluitvorming over deze nieuwe lijnen wordt gezien in het verlengde van de oude plannen is de vertraging nog groter.

De belangrijkste factoren die hebben bijgedragen aan het ontstaan van de vertragingen rond de realisering van de oostlijn betreffen:

- aanhoudende politieke discussie over de noodzaak en wijze van uitvoering van het project;
- systematische fysieke tegenwerking van de bevolking (sabotage, protestacties e.d.);
- problemen bij de financiering (als gevolg van kostenoverschrijdingen), die o.m. hebben geleid tot het stilleggen van de uitvoerings-werkzaamheden.

Een achterliggende oorzaak van de vertraging is gelegen in de opstelling van de Amsterdamse gemeenteraad; er is onvoldoende aandacht besteed aan mogelijke alternatieven. Dit is het geval zowel voor wat betreft het onderzoek van de gemeente zelf als voor wat betreft de alternatieven die door andere partijen naar voren zijn gebracht. Bovendien heeft men consequent geweigerd om gemaakte keuzen opnieuw ter discussie te stellen. In eerste instantie was men beducht voor het missen van de financiële bijdrage van het Rijk. Later werd gewezen op de gemaakte investeringen: het terugdraaien van de aanlegbeslissing zou een enorme kapitaalvernietiging betekenen ¹⁰². Men heeft ten tijde van de voorbereiding het controversiële karakter van het project systematisch onderschat of genegeerd.

In deze case doet de situatie zich voor dat men omwille van de voortgang van de besluitvorming een bredere afweging achterwege laat waarvoor men in latere instantie (indirect) de rekening gepresenteerd krijgt in de vorm van hardnekkig verzet tegen het project en aanzienlijke vertragingen.

3.7 De Betuweroute ¹⁰³

Soort project: stroomproject
 Periode: 1990 -?
 Kosten: 6,2 miljard ¹⁰⁴

Inleiding

In de loop van de jaren tachtig wordt meermalen geconstateerd dat de capaciteit van de achterland-verbindingen van de Rotterdamse haven tekort dreigt te gaan schieten. Onderzoekers Poeth en Van

¹⁰¹ Bureau Stadsspoorweg, op. cit., 1965, blz. 18.

¹⁰² Dekker spreekt in dit verband van de zogenaamde 'point of no return-strategie': "er is zoveel geïnvesteerd in een voorgenomen project dat een weg terug nauwelijks mogelijk is". G. Dekker, 'De overheid heeft altijd gelijk', *Intermediair*, 21e jaargang nr. 20, 17 mei 1985, blz. 11.

¹⁰³ Literatuur: J. Huigen, P.H.A. Frissen, P.W. Tops, Het project Betuweroute: spoorlijn of bestuurlijke co-productie? Leerervaringen voor besluitvorming inzake grootschalige infrastructuur, Katholieke Universiteit Brabant, november 1993.

¹⁰⁴ Kostenraming van het ministerie van V&W in mei 1993.

Dongen wijzen in 1983 nadrukkelijk op de noodzaak van de ontwikkeling van nieuwe goederenspoorverbindingen richting Duitsland¹⁰⁵. Het duurt enige tijd voordat deze signalen doordringen bij de beleidsvoerende instanties. Eind jaren tachtig zijn het een aantal regionale instanties waaronder de provincies Zuid Holland en Gelderland¹⁰⁶ die het idee voor de ontwikkeling van een nieuwe goederenspoorlijn naar Duitsland overnemen. In reactie op de Vierde Nota voor de Ruimtelijke Ordening wijst men op de mogelijkheid de bestaande enkelsporige spoorlijn door de Betuwe om te bouwen tot een 'hoofdtransportas voor het goederenvervoer'. Voor f 750 miljoen zou het betreffende baanvak verdubbeld en geëlectriceerd kunnen worden, zo blijkt uit een onderzoek dat in juni 1989 door de pleitbezorgers aan de NS en het ministerie van V&W wordt aangeboden¹⁰⁷.

De voornemens vallen in vruchtbare aarde; juist rond deze tijd vindt er op nationaal niveau een omslag plaats in het denken over de positie van het goederenvervoer per spoor¹⁰⁸. Naar aanleiding van het SVV I is de commissie Van der Plas ingesteld, die ook in juni 1989 verslag uitbrengt¹⁰⁹. De commissie benadrukt het belang van de ombouw van de Betuwelijn ter versterking van de positie van de Rotterdamse haven en het goederenvervoer per spoor. Hoewel de toenmalige minister van V&W, Smit-Kroes, zich in april 1989 nog negatief uitliet over de Betuweroute¹¹⁰, prijkt de Betuwelijn ruim een jaar later in deel d van het Structuurschema Verkeer en Vervoer¹¹¹. Ook de NS is inmiddels overtuigd geraakt van de noodzaak van de Betuwelijn; men spreekt zelfs van een belangrijke voorwaarde voor een rendabele bedrijfsvoering van NS-Goederen¹¹².

In januari 1991 wordt de formele besluitvormingsprocedure opgestart met de publikatie van de MER-startnotitie. De startnotitie bevat een belangrijke koerswijziging: gesteld wordt dat de modernisering van de bestaande Betuwelijn, waar tot dan toe steeds sprake van is, op een aantal fronten niet voldoet aan de doelstellingen (met name wat betreft de geluidshinder). Daarom stelt men zich voor ook

105 Huigen, et. al., op. cit., 1993, blz. 15.

106 Verschillende regionale instanties zijn eind jaren tachtig betrokken bij de lobby voor de ombouw van de bestaande Betuwelijn: Intergemeentelijk Overlegorgaan Rivierenland, de Kamers van Koophandel en Fabrieken voor Zuid-West Gelderland, Rotterdam, Dordrecht, Tiel, Nijmegen en Arnhem, de Gelderse Werkgroep Verkeer en Vervoer en de provincies Gelderland en Zuid Holland.

107 In opdracht van de Kamers van Koophandel en de beide provincies wordt door de bureaus NEA en Logitech een onderzoek verricht naar de potenties van de Betuwelijn als hoofdtransportas voor goederenvervoer.

108 Huigen et. al., op. cit., 1993, blz. 16.

109 De commissie Van der Plas heeft zich in opdracht van het ministerie van V&W gebogen over de toekomst van het goederenvervoer per spoor in Nederland. In juli 1989 presenteert de commissie, na drie maanden onderzoek, het eindrapport 'Strategie voor het goederenvervoer per spoor'.

110 In een brief aan de Gedeputeerde Staten van Gelderland schrijft de minister dat er naar haar mening "nu en in de toekomst geen behoefte is aan een Betuweroute". Geciteerd in een artikel van A. Scherphuis en A. Kalden, 'Rails over de Betuwe' (of er onderdoor?), Vrij Nederland nr. 25, 20 juni 1992, blz. 38.

111 Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer, deel d, 20 922, nrs. 15-16, blz. 71-72.

112 Nederlandse Spoorwegen, Rail 21 Cargo, Utrecht, 1990, blz. 21.

andere tracé-alternatieven in studie te nemen¹¹³. Er wordt een stuurgroep in het leven geroepen waarin de NS het de ministeries van VROM en V&W zitting hebben. De NS fungeren als initiatiefnemer en worden belast met de voorbereiding van de projectnota.

In het rapport waarmee de provincie Gelderland het voorstel voor een Betuwelijn onder de aandacht brengt, wordt de belanghebbenden in de regio aanbevolen "hun initiërende rol voort te zetten en tot samenspraak tussen alle betrokkenen te komen"¹¹⁴. Van beide aanbevelingen komt weinig terecht; i.p.v. de bedoelde ondersteuning komt vanuit de regio juist verzet. Ook van de beoogde samenspraak tussen de betrokkenen komt aanvankelijk niet van de grond. De gemeenten worden overvallen door de voortvarendheid waarmee de NS het project ter hand neemt¹¹⁵; uitgewerkte plannen met verre-gaande gevolgen voor de lokale gemeenschap worden door de NS aan de gemeenten voorgelegd. De laatsten komen in eerste instantie met name op voor het behoud van de 'eigen achtertuin'. Lokale actiegroepen schieten als paddestoelen uit de grond. Pas in latere instantie worden de acties gebundeld¹¹⁶.

In februari 1992 wordt de te volgen procedure aangepast. Besloten wordt, in overleg met de Tweede Kamer, de PKB-procedure te volgen, anticiperend op de invoering van de nieuwe Tracéwet. In een speciaal overgangsartikel wordt bepaald dat de regelingen uit deze wet van toepassing zullen zijn op de in voorbereiding zijnde PKB's inzake de HSL en de Betuweroute¹¹⁷. Deze beslissing impliceert dat spoorslags een ontwerp-PKB opgesteld dient te worden met name op basis van de projectnota van de NS die zich reeds in een gevorderd stadium bevindt. Het ministerie van V&W gaat zich vanaf dit moment nadrukkelijker met het project bezig houden; zo wordt in maart 1992 de *projectgroep Betuweroute* ingesteld (onder verantwoordelijkheid van de directeur Goederenvervoer van DGV)¹¹⁸.

In april 1992 komen de projectnota en deel 1 van de PKB gereed. De Interdepartementale Commissie Economische Structuren (ICES) gaat onder voorwaarden akkoord met het voorstel voor het

113 Vanaf dit moment wordt een onderscheid gemaakt tussen de Betuwelijn enerzijds en de Betuweroute anderzijds. Met de Betuwelijn wordt bedoeld op de bestaande spoorlijn door de Betuwe terwijl de Betuweroute een geheel nieuw aan te leggen goederenspoorverbinding betreft waarvan de tracering nog ter discussie staat.

114 Citaat uit artikel van A. Scherphuis en A. Kalden (op. cit., 1992, blz. 40) m.b.t. het voornoemde rapport van de onderzoeksbureaus NEA en Logitech uit juni 1989.

115 Huigen et. al., op. cit., 1993, blz. 20.

116 De lokale actiegroepen verenigen zich in 1992 tot de Vereniging Gezamenlijk tegen de Betuwe-Route (GTBR). Later wordt de naam veranderd in Vereniging Landelijk Overleg Betuweroute (VLOB).

117 Gedoeld wordt op artikel 24 g van de Tracéwet dat luidt als volgt:
"Indien vóór de inwerkingtreding van deze wet planologische kernbeslissingen van kracht zijn ten aanzien van de (...) Betuweroute Rotterdam-Zevenaar worden deze aangemerkt als beslissingen in de zin van artikel 41a van de Wet op de Ruimtelijke Ordening".
In dit aanvullende artikel uit de WRO wordt gesteld dat indien een PKB concrete beleidsbeslissingen bevat over grote projecten van nationaal belang, dat er dan bij de nadere besluitvorming terzake de grenzen en beperkingen uit de betreffende PKB in acht genomen dienen te worden.

118 Tot op dat moment was er op het ministerie één ambtenaar belast met het Betuweroute-project. Huigen et. al., op. cit., 1993, blz. 21.

regeringsvoornemen. Er wordt aangedrongen op een nadere onderbouwing van economische noodzaak en de bedrijfseconomische rentabiliteit van de Betuweroute en op harde afspraken met de Duitse overheid over de aansluiting van de Betuweroute op het Duitse spoornet. Naar aanleiding van deze standpuntbepaling in de ICES worden een twee onderzoeken uitgezet respectievelijk naar de macro-economische kosten en baten (Knight Wendling) en de bedrijfseconomische haalbaarheid (McKinsey). De ministerraad hecht haar goedkeuring aan de ontwerp-PKB waarin een voorkeurstracé bepaald wordt dat grotendeels langs rijksweg 15 geprojecteerd is ¹¹⁹.

De projectnota krijgt tijdens de inspraak (april-juli 1992) veel kritiek te verduren; insprekers stellen dat de nota en de voorlichting daaromtrent tekortkomingen kennen ¹²⁰. Wat betreft de inhoudelijke aspecten van de nota wordt o.m. gesteld dat de economische beargumentering gebrekkig is, de financiering onduidelijk en dat ondergrondse varianten ten onrechte niet zijn meegenomen ¹²¹. Tevens wordt het verschil in abstractieniveau tussen de MER en de projectnota en de kwaliteit van de MER in z'n algemeenheid als een probleem aangemerkt.

De informatie-avonden die het ministerie van V&W in samenwerking met de NS organiseert in mei 1992, worden dermate druk bezocht dat er een aantal extra bijeenkomsten wordt belegd. In de zomer van 1992 vinden er talrijke protestacties plaats tegen de komst van de nieuwe lijn. De 16 betrokken Gelderse gemeenten en de provincie Gelderland komen in dezelfde periode met een gezamenlijke verklaring dat volledige medewerking aan het project zal worden verleend mits het traject in de nabijheid van de bebouwde kom ondergronds wordt aangelegd ¹²². Het bijbehorende kostenplaatje (geschat op 0,5 tot 2 miljard) is de prijs die men voor een vlotte realisering over moet hebben, zo luidt de redenering.

In de loop van 1992 ontspint zich tevens een discussie over de eventuele ondergrondse aanleg van (delen van) het traject ¹²³. Een aantal bezwaren tegen het project, zoals geluidshinder, barrièrewerking en ruimtebeslag zouden door ondergrondse aanleg worden ondervangen. De minister van V&W verzet zich van meet af aan tegen het ondergrondse alternatief. Als argumenten voert zij aan de hoge kosten, de mogelijke extra vertraging en de precedentwerking. Medio 1992 wordt door de minister een onderzoekscommissie ingesteld (de Stuurgroep Ondergrondse Vervoers-Infrastructuur) die zich zal richten op de het ondergrond bouwen in z'n algemeenheid ¹²⁴. Nadrukkelijk wordt gesteld dat deze

119 Tweede Kamer, vergaderjaar 1991-1992, 22 589, nr. 1.

120 Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening, Hoofdlijnen uit de inspraak op de Nota Betuweroute, Den Haag, 20 januari 1993.

121 Ook de beide adviesraden (RARO en MER-commissie) wijzen in hun commentaren op de gebrekkige economische onderbouwing en het te snel ter zijde schuiven van ondergrondse varianten.

122 Gelderland stelt pakket eisen aan Betuwelijn, NRC-Handelsblad, 2 juli 1992.

123 Deze discussie wordt o.m. aangezwengeld door een artikel van ir. Leeuwenburg in het 'Mobiliteitsschrift' van februari 1992. Deze ambtenaar van Rijkswaterstaat laat zich (op persoonlijke titel) in positieve bewoordingen uit over de mogelijkheden om onder meer de Betuwelijn en de HSL ondergronds te realiseren.

124 De SOVI heeft als opdracht "het ontwikkelen van een kader voor de integrale afweging tussen bovengrondse en ondergrondse infrastructuur".

studie geheel los staat van de besluitvorming rond de Betuweroute. Een deel van de Betuweroute (traject Sophiatracé) wordt wel bij wijze van casestudie in het onderzoek betrokken. De provincies Gelderland en Zuid-Holland besluiten in samenwerking met de betrokken gemeenten in december 1992 zelf een onderzoek te laten uitvoeren specifiek gericht op de Betuwelijn. De studie wordt verricht door het bureau ISDS en staat onder leiding van professor Van der Hoorn. Het ministerie gaat niet in op de uitnodiging om mee te werken aan deze studie; men acht het onderzoek niet opportuun.

De adviesronde m.b.t. het regeringsvoornemen levert kritische maar in z'n algemeenheid positieve reacties op. Eind 1992 komt het advies van de MER-commissie beschikbaar. De commissie acht de MER in z'n algemeenheid van voldoende kwaliteit als hulpmiddel bij de besluitvorming. De RARO komt met een verdeeld advies: een meerderheid van de Raad staat in beginsel positief tegenover de realisering van de Betuweroute (een deel van de meerderheid verbindt hier nadere voorwaarden aan). Een minderheid verklaart zich -voorwaardelijk- tegen de aanleg. De Raad dringt aan op een serieuze bestudering van het ondergrondse alternatief. Het Overlegorgaan Verkeersinfrastructuur (OVI) komt, alhoewel zeer heterogeen van samenstelling, met verrassend eensluidend standpunt naar buiten: op hoofdlijnen wordt ingestemd met het bovengrondse alternatief langs de A-15. Wel wordt een groot aantal 'mitigerende maatregelen' aanbevolen. De adviezen en de resultaten van de inspraak worden door het ministerie van V&W verwerkt in deel 3 van de PKB dat in mei 1993 verschijnt.

Daags voor de kabinetsbeslissing wordt het onderzoeksrapport '*Betuwelijn ondergronds*', als resultaat van de ISDS-studie, aangeboden aan het ministerie van V&W. Een volledig ondertunnelde Betuweroute zou volgens het onderzoek niet meer hoeven te kosten dan een klassieke spoorlijn door de toepassing van een nieuwe boortechniek. Minister Maij laat direct na het verschijnen van het rapport weten dat zij de ondergrondse optie niet realiseerbaar acht. De volgende dag presenteert zij de notitie *Toepasbaarheid van geboorde tunnels in Nederland*¹²⁵. In deze korte notitie wordt gesteld dat "in de huidige situatie, door gebrek aan kennis en ervaring, aanleg van bijvoorbeeld een volledig ondergrondse Betuweroute thans niet tot de reële opties behoort". De geboorde tunnelvariant wordt verworpen vanwege de hogere aanlegkosten en langere ontwerp- en bouwijd¹²⁶. Het kabinet besluit vervolgens tot de realisering van een bovengrondse Betuwelijn volgens het voorkeurstracé zoals uitgewerkt in deel 3 van de PKB¹²⁷. Er wordt in totaal 6,2 miljard voor de operatie uitgetrokken. In de Tweede Kamer is de nodige verontwaardiging ontstaan over de negatieve reactie van de minister op de ISDS-studie. De minister ziet zich genoodzaakt een onafhankelijke commissie in te stellen, de stuurgroep Van Engelshoven, die zowel het ISDS-rapport als de studie van V&W zelf aan een analyse zullen onderwerpen¹²⁸. Ook de belangrijkste andere alternatieven die in de loop van tijd te berde

125 Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 23 152, nr. 1.

126 In vergelijking met het voorkeurstracé zou de tunnelvariant ruim 4 keer zo duur worden (14 tot 20 miljard) terwijl de aanleg 2 à 3 jaar langer zou duren. Bij dit laatste gegeven dient te worden aangetekend dat bij de tijdsvergelijking niet de benodigde tijd voor de planologische inpassing van de bovengrondse lijn is meegenomen. De vergelijking zou er met inbegrip van de planologische inpassingstijd anders uitzien. Verondersteld zou mogen worden dat alle partijen hun medewerking verlenen aan de tunnelvariant, hetgeen volgens de huidige stand van zaken niet direct in de verwachting ligt bij de uitvoering van het voorkeurstracé. Vergelijk: Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 23 152, nr. 1, blz. 7.

127 Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 22 589, nrs. 4-5.

128 Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 22 589, nr. 7.

zijn gebracht worden op aandringen van de Vaste Kamercommissie aan een nadere analyse onderworpen¹²⁹. De Tweede Kamer besluit ook zelf een onderzoek te laten verrichten waarin alle studies over de Betuwelijn worden nagetrokken. Twijnstra Gudde krijgt de opdracht het kabinetsbesluit aan een toetsing te onderwerpen. Tevens worden door de Kamer hoorzittingen aangekondigd waarop voor- en tegenstanders van de Betuwelijn hun argumenten uiteen kunnen zetten.

Het uitgangspunt van het ministerie van V&W is de Betuweroute voor de helft met behulp van privaat kapitaal te financieren. Dit principe wordt met name door het bedrijfsleven ter discussie gesteld, wijzend op de overheidsverantwoordelijkheid t.a.v. de aanleg van infrastructuur¹³⁰. Concrete vorderingen zijn vooralsnog niet geboekt op dit punt; de financiers wachten liever de uitkomst van de besluitvormingsprocedures af¹³¹. In 1991 wordt het idee geopperd om het project (evenals de HSL) voor een deel te financieren met gelden afkomstig van extra aardgas-opbrengsten. Voor 1,5 à 2 miljard gulden blijft men echter afhankelijk van de private kapitaalmarkt. Minister Andriessen zegt m.b.t. de realisering van de Betuweroute in juni 1992: "alle signalen zijn positief, behalve één: de financiering"¹³². De sonderingen van de private financieringsmarkt (eind 1992 en begin 1993) uitgevoerd door Coopers en Lybrandt geven echter aan dat er wel degelijk belangstelling bestaat voor financiële participatie.

In de loop van de tijd is de kostenbegroting voor het project verscheidene malen bijgesteld: de volgende bedragen zijn de afgelopen jaren genoemd door de initiatiefnemers (V&W en de NS): 2,4 miljard (juni 1990); 4,1 miljard (juli 1991); 4,9 miljard (zomer 1992); 6,2 miljard (mei 1993)¹³³. Door andere partijen worden anno 1993 aanzienlijk hogere bedragen genoemd: oplopend tot ruim 12 miljard¹³⁴.

129 De belangrijkste alternatieven betreffen:

- de V-polder-variant van Volker-Stevin
- de "spoorlijn-op-palen" van Grootint
- het Waalalternatief van de TU-Delft (Rutten)
- de heropening en modernisering van de IJzeren Rijn
- de "Rijnbedding-variant".

130 In een gezamenlijke brief aan Lubbers dringen de EVO, de Havenondernemersvereniging en de Kamers van Koophandel van Rotterdam en Amsterdam er bij de minister-president op aan dat de overheid haar verantwoordelijkheid durft te nemen en zelf de risico's moet dragen bij de financiering van de Betuwelijn (Financiering Betuwelijn in patstelling, in: Financieel Dagblad, 6 juni 1991).

131 Zie: Brief van de Minister van Economische Zaken aan de Tweede Kamer d.d. 4 februari 1992, getiteld: Infrastructuur (Tweede Kamer, vergaderjaar 1991-1992, 22 512, nr. 1).

132 Citaat van minister Andriessen in: NRC-Handelsblad, Spoorlijn moeilijk te financieren, 16 juni 1992.

133 Het project is in de loop van de tijd volledig van karakter veranderd: de 2,4 miljard uit 1990 heeft betrekking op het opknappen van de bestaande Betuwelijn. De 6,2 miljard van 1993 heeft betrekking op een geheel nieuwe spoorlijn langs de A-15 waarbij bijvoorbeeld ook de verbetering van de havenspoorlijn in Rotterdamse haven is inbegrepen. De kosten van de verschillende aansluitingen (naar Twente en Venlo) zijn overigens niet meegerekend.

134 In opdracht van de provincie Gelderland heeft het instituut voor Toegepaste Milieu-Economie (TME) een onderzoek verricht naar de kosten van een bovengrondse Betuwespoorlijn. De berekeningen van het instituut komen ruim 6 miljard hoger uit dan die van het kabinet.

In deel 3 van de PKB worden verschillende financieringsbronnen genoemd. Naast gelden uit het Infrastructuurfonds (1,6 miljard) denkt men het project te bekostigen uit de extra aardgasbaten, door middel van private financiering (1,5 à 2 miljard) en met behulp van EG-subsidies (300 miljoen)¹³⁵.

De onderhandelingen over de aansluiting van de Betuwelijn op het Duitse spoorwegnet lijken soepeler te verlopen dan het moeizame overleg dat met België wordt gevoerd over de aansluiting van de HSL. Er wordt een speciale Nederlands-Duitse werkgroep in het leven geroepen waarin vertegenwoordigers van beide spoorwegmaatschappijen en ministeries zitting hebben. In oktober 1991 doet de Duitse minister van Transport de toezegging dat de noodzakelijke investeringsbeslissingen zullen worden genomen ten behoeve van de aansluitende spoorverbinding in Duitsland. Tevens meldt de minister dat het aansluitpunt Emmerich zal zijn. In augustus 1992 (uitgerekend op de dag waarop de eerste hoorzitting werd gehouden) sluiten de beide ministers een akkoord waarbij wederzijds investeringsverplichtingen worden aangegaan. De overeenkomst leidt tot vragen in de Tweede Kamer: men wil weten wat de status van het akkoord is en vraagt zich af of door dergelijke toezeggingen de gehele besluitvorming inclusief de inspraak niet tot een farce verwordt¹³⁶. Overigens blijkt de lokale bevolking in Duitsland nog grotendeels onbekend te zijn met de voornemens rond de spoorverbinding¹³⁷.

Naar verwachting spreekt de Tweede Kamer zich in het najaar van 1993 uit over de realisering van de Betuweroute. De verdere planning van het ministerie van V&W is gericht op de totstandkoming van een tracébesluit medio 1994. De afwikkeling van de planologische inpassing en de grondverwerving is voorzien eind 1995 terwijl de bouwwerkzaamheden medio 2000 gereed zouden moeten zijn¹³⁸. Of dit tijdschema gehaald gaat worden, zal de toekomst moeten uitwijzen.

Chronologisch overzicht

Initiatieffase

1983	Onderzoekers Poeth en Van Dongen wijzen op noodzaak van betere spoorverbinding van Rotterdamse haven naar Duitse achterland
1984	Aanleg Betuwelijn voorgesteld in rapport van Rotterdams Gemeentelijk Havenbedrijf
najaar 1988	In reactie op Vierde Nota Ruimtelijk Ordening pleiten de gewestelijke overheid en Kamer van Koophandel in Zuid-West Gelderland voor goederenvervoer over de Betuwelijn
juni 1989	Resultaten onderzoek, verricht in opdracht van diverse regionale partijen, aangeboden aan de minister van V&W en de NS; belangrijkste

¹³⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 22 589, nrs. 4-5, blz. 86-87.

¹³⁶ Akkoord met Duitsland over Betuwelijn verontrust Kamer, de Volkskrant, 2 september 1992.

¹³⁷ J. Van Klinken, Grensoverschrijdende hinder, Voorzitter Euregio verbijsterd over Duitse onbekendheid met Betuwelijn, artikel in: Reformatorisch Dagblad, 18 juli 1992.

¹³⁸ Tijdsplanning uit deel 3 van de PKB; Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 22 589, nrs. 4-5, blz. 93.

	aanbeveling: bestaande Betuwelijn ombouwen tot hoofdtransportas voor goederenvervoer richting Duitsland
juni 1989	Commissie van der Plas presenteert rapport 'Strategie voor het goederenvervoer per spoor'; gepleit wordt voor een verbetering van goederenspoorverbindingen van en naar Rotterdam
begin 1990	Publikatie <i>Rail 21 Cargo</i> ; NS acht een moderne aangepaste Betuwelijn noodzakelijk
juni 1990	Tweede Structuurschema verkeer en Vervoer deel D verschijnt: modernisering Betuwelijn wenselijk; financiering privaat-publiek (50%-50%).

Totale tijdsduur: circa 7 jaar

Vorbereidingsfase

januari 1991	Publikatie Startnotitie Betuweroute
febr.-december '91	NS voert gesprekken met de gemeenten langs het tracé
oktober 1991	Toezegging Duitse investeringen, Emmerich vastgesteld als aansluitpunt
februari 1992	PKB-procedure wordt van toepassing verklaard op de Betuweroute in anticipatie op de nieuwe Tracéwet
april 1992	Publikatie kabinetsvoornemen voor de Betuweroute (deel 1 van de PKB), MER en projectnota; start inspraakprocedure
augustus 1992	Investeringsakkoord tussen Nederlandse en Duitse ministers van Verkeer; aanvang hoorzittingen
oktober 1992	Bestuurlijk overleg tussen Ministers van V&W en VROM, de provinciale besturen en de gemeenten langs het voorkeurs-tracé
november 1992	Positief toetsingsadvies MER-commissie (onder voorwaarden)
december 1992	Provincies en gemeenten langs tracé geven opdracht aan ISDS voor nader onderzoek naar de mogelijkheden voor een ondergrondse Betuwelijn
januari 1993	Rapporten van Knight-Wendling en McKinsey gereed: onderschrijven beide noodzaak Betuweroute
januari 1993	OVI verzoekt minister om extra tijd ten behoeve van advisering; advies-termijn wordt verlengd
februari 1993	Grootint presenteert plan voor Betuweroute op palen
maart 1993	Volker-Stevin presenteert plan voor Betuweroute in V-polder
maart 1993	Publikatie inspraakresultaten, RARO-advies, OVI-verslag, toetsingsadvies van de MER-cie. en verslag bestuurlijk overleg (deel 2 PKB)
mei 1993	Publikatie van ISDS-rapport 'Betuwelijn Ondergronds' (i.o.v. provincies en gemeenten); aanleg ondergrondse Betuwelijn mogelijk voor 5 miljard
mei 1993	Kabinetsbeslissing (PKB deel 3): bovengrondse aanleg van Betuweroute via A-15 tracé voor 6,2 miljard; minister spreekt twijfels uit over gedegenheid van het ISDS-rapport; ondergrondse variant wordt te tijdrovend en duur geacht
mei 1993	Minister van V&W stelt onafhankelijke commissie Van Engelshoven in

- juli 1993 Stichting Natuur en Milieu herziet standpunt: men verklaart zich tegen het kabinetsbesluit
- juli 1993 Vaste Kamercommissie voor Verkeer en Waterstaat geeft opdracht aan Twijnstra Guddé tot het verrichten van een onderzoek naar alle tot dan toe verschenen Betuwelijn-studies.

Totale tijdsduur: ? (minstens 3 jaar)

Uitvoeringsfase (gepland)

- najaar 1993 Tweede Kamer behandelt PKB-Betuweroute
- 1994 Tracébesluit krachtens nieuwe Tracéwet
- 2000 Ingebruikname van de lijn.

Recapitulatie

De besluitvorming rond de Betuweroute verloopt zeer hectisch maar (vooralsnog) bijzonder voortvarend. Tot op heden hebben zich nauwelijks vertragingen voorgedaan ten opzichte van de tijdsplanning zoals die in 1992 door het ministerie van V&W is opgesteld. Slechts de (wettelijk vastgestelde) termijn voor het uitbrengen van het OVI-advies is met drie maanden verlengd ¹³⁹. De gehele discussie op nationaal niveau rond de Betuwelijn wordt in een tamelijk laat stadium op gang gebracht ¹⁴⁰. Al jarenlang circuleerden er plannen en ideeën over het aanpassen van de bestaande Betuwelijn en al langere tijd werd gewezen op de tekortschietende achterland-verbindingen van de Rotterdamse haven. Toch komt er pas eind jaren tachtig beweging in de zaak, ironisch genoeg n.a.v. initiatieven van o.m. de lokale overheden en de provincie Gelderland. De realisering van de Betuwelijn krijgt in zeer korte tijd ineens bijzondere urgentie ¹⁴¹. De tijdschema's die vervolgens worden opgesteld zijn zonder meer krap te noemen. De tijdsdruk waaronder de beleidsvoorbereidingen hebben plaatsgevonden is sinds de start van de formele procedure in 1991 onverminderd groot geweest.

Bij het verloop van de besluitvorming tot op heden kunnen zowel positieve als negatieve kanttekeningen geplaatst worden. Het feit dat de initiatiefnemers (ministerie V&W, NS) zich tot nog toe gehouden hebben aan hun tijdsplanning is op zich positief te beoordelen. Binnen korte tijd zijn beleidsstukken geproduceerd die de toets der kritiek hebben doorstaan. Bewust is getracht de onzekerheid voor de betrokken partijen te beperken. Tegelijkertijd is het echter de vraag of men als gevolg van het doortastende optreden juist geen schijnzekerheden creëert en de werkelijke problemen verschuift naar de vervolg-besluitvorming. Cruciaal is de vraag in hoeverre de gevolgde werkwijze in latere instantie (indirect) aanleiding zal geven tot het ontstaan van vertraging. Potentiële obstakels zijn gelegen in:

¹³⁹ Deze vertraging is het gevolg van organisatorische problemen bij de taakoverdracht van de voormalige COW naar het OVI. Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 22 589, nr. 2.

¹⁴⁰ W.H. Houtsma, 'De Betuwelijn-discussie begint veel te laat', *Zeno* nr. 4, jaargang 1, 1993, blz. 4-6; Huigen et al., op. cit., 1993, blz. 45.

¹⁴¹ In deel a van het SVV II (november 1988) komt de Betuwelijn niet ter sprake terwijl het project in deel d ineens wel wordt genoemd (juni 1990).

- de uitkomst van de kamerverkiezingen van 1994 (het verkiezingsprogramma van D'66 kan bijv. worden uitgelegd als een aankondiging voor een heroverweging van het project ¹⁴²);
- de private financiering (politieke stemming lijkt omgeslagen ten nadele van deze financieringswijze sedert Wijkertunneldebat);
- de voortgang van de besluitvorming in Duitsland;
- het geringe maatschappelijk draagvlak van de huidige voorstellen (in het bijzonder de aangekondigde tegenwerking van burgers, lokale overheden en de provincie Gelderland).

Het laatstgenoemde aspect vraagt om enige nadere uitwerking. De voorgenomen aanleg van de Betuweroute heeft geleid tot een felle maatschappelijke discussie. Dit kan op zich beschouwd worden als een positief gegeven, omdat deze discussie gepaard gaat met een mobilisatie van ideeën die in de samenleving aanwezig zijn. De talloze alternatieven die inmiddels naar voren zijn gebracht tonen aan dat vele personen en instellingen (vanuit welke motivatie dan ook) bereid zijn mee te denken over de problematiek.

De discussie heeft echter eveneens negatieve kanten. Achter de toenemende felheid waarmee de debatten gevoerd worden gaat een duidelijke polarisatie van de standpunten schuil. De tegenstand die het project ontmoet is groot, en dit geldt niet alleen in de betrokken regio's ¹⁴³ (hoewel het project in essentie uiteenlopende doelstellingen in zich verenigt ¹⁴⁴).

Voor een deel kan de weerstand tegen de operatie worden toegeschreven aan de verstrekkende gevolgen van de operatie. Dergelijke ingrijpende projecten leiden onvermijdelijk tot emotionele reacties en (nimby-)verzet van omwonenden, die hun belangen geschaad zien. De aanleg van de nieuwe spoorlijn (volgens het voorkeurstacé) zal gepaard gaan aanzienlijke geluidsoverlast, barrièrewerking en landschapsverstoring. De weerstanden lijken echter ook samen te hangen met de wijze waarop het project door de initiatiefnemers ter hand is genomen. De discussie is gepolariseerd met name als gevolg van een weinig flexibele en tamelijk overhaaste aanpak van het ministerie van V&W en de NS. Het is niet ondenkbeeldig dat het effect van deze handelwijze per saldo diametraal tegenovergesteld zal blijken te zijn aan hetgeen men ermee voor ogen had: de kans op een vlotte afwikkeling van de besluitvorming lijkt er juist kleiner i.p.v. groter door te worden. Bij de werkwijze van het ministerie van V&W en de NS laat zich een aantal kanttekeningen plaatsen:

142 Democraten '66, Ruimte voor de toekomst, concept verkiezingsprogramma 1994-1998.

143 Vergelijk de uitkomsten van de Betuwelijn-enquête onder het Nederlandse volk, uitgevoerd door het Bureau M-4 in opdracht van het dagblad de Gelderlander. Een meerderheid van de bewoners langs het tracé (66%) maar ook een meerderheid van de Nederlandse bevolking (57%) spreekt zich uit tegen de realisering van de Betuweroute in z'n algemeenheid. De voorgenomen bovengrondse aanleg wordt door resp. 79 en 82% van de ondervraagden afgewezen. 'De Betuwelijn', bijlage bij de Gelderlander van 15 oktober 1993, blz. 12-13.

144 Huigen et. al. (op. cit., 1993, blz. 45-46 wijzen erop dat de realisering van de Betuwelijn tegemoet komt aan diverse beleidsdoelstellingen:

- versterking concurrentiepositie Rotterdamse haven
- versterking van regionale economie van de Overbetuwe
- terugdringen van het goederen vervoer over de weg ten gunste van o.m. het spoor
- verbetering van de positie van NS-goederen.

De strategische afweging

In een zeer vroeg stadium (feitelijk sinds het rapport van de commissie Van der Plas) leggen de initiërende partijen zich in kleine kring van gelijkgestemden vast op één vastomlijnd alternatief waarop vervolgens alle aandacht wordt gericht. Men heeft zich gefixeerd op de aanleg van een bovengrondse spoorwegverbinding, geprojecteerd in een tamelijk smalle corridor tussen Rotterdam en Emmerich. Als gevolg hiervan konden alternatieven die door andere partijen werden aangedragen onvoldoende van zinvol commentaar worden voorzien. Alternatieve oplossingen lijken lange tijd onvoldoende in overweging te worden genomen. "De sprong naar een spoorlijn, en dan nog wel een nieuwe door een kwetsbaar landschap, is te snel gemaakt" ¹⁴⁵.

De aanpak en tijdsplanning

Hoewel de ambitieuze planning tot nu toe gehaald wordt, bestaat het gevaar dat hiermee korte termijn-politiek bedreven wordt. De fixatie op de vlotte afwikkeling van de besluitvorming op nationaal niveau is gepaard gegaan met een evidente verwaarlozing van de lokale en regionale besluitvormings-gremia. Deze focus op het nationale niveau van besluitvorming wordt door Huigen et. al. gezien in het verlengde van "de hiërarchisch en lineair aandoende PKB-procedure" ¹⁴⁶. De eigenlijke onderhandelingen met de lagere overheden komen pas in een later stadium aan de orde. Het nieuwe instrumentarium van de Tracéwet wordt gezien als een garantie voor een vlot verloop van de verdere besluitvorming. Huigen et. al. bekritisieren deze zienswijze; "De massieve weerstand tegen de Betuweroute zal niet kunnen worden opgelost met aanwijzingen op basis van de Tracéwet" ¹⁴⁷. Dezelfde focus op de besluitvorming op nationaal niveau doet zich voor in de onderhandelingen met de Duitse overheid. Alhoewel er vanaf het begin overleg is gevoerd lijken de contacten zich teveel te hebben geconcentreerd op de hogere overheidséchelons. De lokale overheden en burgers in Duitsland bleken tot voor kort nauwelijks op de hoogte van de gevolgen van de Betuwelijn-plannen. Protesten vanuit deze hoek kunnen voor het nodige oponthoud zorgen terwijl het succes van het project staat of valt met een adequate aansluiting op het Duitse spoorwegennet.

De communicatiestrategie

De NS zowel als het ministerie van V&W hebben er meermalen blijk van gegeven de betrokken lokale en regionale partijen niet als serieuze gesprekspartner te beschouwen. Een open discussie wordt geschuwd ¹⁴⁸. Alternatieven, zoals de 'V-polder', een geboorde tunnel en het Binnenvaartalternatief zijn meermalen met beperkte argumentatie terzijde geschoven. De gesloten wijze waarop te werk is gegaan tijdens de planvoorbereiding heeft niet bijgedragen aan het tijdig genereren van initiatieven vanuit de samenleving. De vele alternatieve oplossingen die zijn aangedragen konden pas in een laat

¹⁴⁵ M. Bierman, 'Er is allang een prachtige Betuwelijn: via het water, eenzijdig beleid wreekt zich nu', Trouw, 22 september 1992.

¹⁴⁶ Huigen et. al., op. cit., 1993, blz. 6.

¹⁴⁷ Huigen et. al., op. cit., 1993, blz. 65.

¹⁴⁸ "Zelden (waarschijnlijk nog nooit) werd de behandeling van een PKB in de zogenaamde inspraak (voor bevolking en lagere overheden) en door de adviesraden zo getekend door pogingen om alsnog gaten in argumentaties, veronderstellingen, wankele prognoses en verdere onzekerheden (o.m. financiering en positie NS) dicht te timmeren" H.M. Goudappel, 'Betuweroute', Stedebouw en Volkshuisvesting nr. 2, 1993, blz. 3.

stadium naar voren worden gebracht, als reactie op de uitgewerkte plannen van de initiatiefnemers. Insprekers klagen dat de vertegenwoordigers van de NS en van het ministerie hun inbreng niet serieus nemen. Uit een enquête onder de betrokken gemeentebestuurders verricht door Huigen et. al. komen o.m. de volgende feiten naar voren ¹⁴⁹:

- De voorlichtingsbijeenkomsten (over PKB deel 1) worden door de betrokken lokale overheden uitgesproken negatief beoordeeld;
- Een meerderheid van de ondervraagden meent dat de invloed van de inspraak op de besluitvorming 'gering' tot 'zeer gering' is;
- De hoorzittingen, die in het najaar van 1992 belegd worden, ervaart men wel overwegend positief;
- Het bestuurlijk overleg wordt overwegend negatief beoordeeld
- Een overgrote meerderheid is van mening dat er onvoldoende aandacht voor alternatieven is geweest.

De houding van de minister van V&W

De opstelling van de minister heeft niet bijgedragen aan een beeld van een open en onbevooroordeelde besluitvorming. Vanaf het begin heeft de minister haar uitgesproken voorkeur voor een bovengrondse spoorlijn niet onder stoelen of banken gestoken. Met deze harde stellingname heeft de minister veel partijen tegen zich in het harnas gejaagd. Het naar voren brengen van harde standpunten terwijl de afwegingen nog in volle gang zijn, wekt voor de buitenstaander de indruk dat de gehele besluitvorming een schertsvertoning is. De uitkomst van de besluitvorming lijkt immers bij voorbaat vast te staan.

Concluderend kan gesteld worden dat de initiatiefnemers de voorbereidingen voortvarend ter hand hebben genomen maar tegelijkertijd veel maatschappelijke weerstand hebben opgeroepen. De gekozen aanpak heeft tot nog toe garant gestaan voor een vlotte afwikkeling van de besluitvorming op nationaal niveau. Er bestaat echter een gerede kans dat deze voortvarendheid, gekoppeld aan de gebrekkige communicatie met de lokale en regionale actoren, in latere stadia contraproductief zal blijken te werken.

¹⁴⁹ Vergelijk resp. tabel 4.1 t/m 4.3; 5.2 en 5.3. Huigen et. al., op. cit., 1993.

3.8 Tunnel onder de Noord ¹⁵⁰

Soort project:	Stroomproject
Periode:	1971-1992
Kosten:	490 miljoen gulden ¹⁵¹

Inleiding

De in 1938 gebouwde brug over de Noord bij Alblasterdam wordt sinds eind jaren zestig vrij algemeen ervaren als een knelpunt in de A15 (Rotterdam-Nijmegen-Roergebied). De vier versmalde rijstroken zonder middenberm beperken de doorstroming en leiden tot veel ongevallen.

In 1971 wordt besloten een tracéstudie uit te voeren. Een aantal varianten wordt in studie genomen; de hoofdvarianten betreffen een nieuwe brug op de plaats van de huidige en een tunnel naast de bestaande brug. In 1976 verschijnt de tracénota, waaruit naar voren komt dat er van gemeentelijke zijde geen duidelijke voorkeur bestaat voor een van beide alternatieven. Binnen Rijkswaterstaat zijn de meningen verdeeld. Op basis hiervan besluit de minister in 1977 een tunnel te bouwen met 2x3 rijstroken, plm. 100 meter noordelijk van de bestaande brug. De verbreding en verlegging van de oeververbinding brengt met zich mee dat het aansluitende wegennet ingrijpend wordt aangepast. Een uitgewerkt plan komt gereed in 1981. Dit plan bevat een tijdplanning (bouw: 1983-1988), die wat betreft het tijdsbeslag van de aanpassing van bestemmingsplannen was gebaseerd op door de betrokken gemeenten verstrekte ramingen. Alle betrokken gemeenten (Alblasterdam, Ridderkerk, Hendrik Ido Ambacht, Papendrecht en Oud Alblas) tonen zich bereid de bestemmingsplannen terzake (8 stuks) op korte termijn aan te passen. De bestemmingsplan-procedures nemen aanzienlijk meer tijd in beslag dan voorzien mede als gevolg van bezwaren die werden ingebracht m.b.t. zaken die niet met de tunnelbouw te maken hebben. De financiering van de tunnel blijkt intussen niet geregeld te kunnen worden vóór 1986 (zoals de aanvankelijk de bedoeling was) als gevolg van onvoldoende budgettaire ruimte op de begroting van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Inmiddels is de discussie rond de bereikbaarheid van de Randstad in alle hevigheid losgebrand; in 1987 wordt besloten dat vier tunnels in de Randstad (waaronder de tunnel onder Noord) met behulp van private financiering gerealiseerd zullen worden om binnen het rijkswegenfonds geld vrij te maken voor andere plannen ¹⁵². Eind 1988 wordt een overeenkomst gesloten met private financiers. Het blijkt mogelijk de bouwtijd van de tunnel met twee jaar te verkorten zodat de tunnel in 1992 opgeleverd kan worden. Deze versnelling ten opzichte van de oorspronkelijke planning wordt mogelijk als gevolg van het gebruik van een bestaand bouwdok en een grote materiaalinzet. Een en ander gaat gepaard met relatief hogere kosten.

¹⁵⁰ Literatuur: A.J. Eggebeen, "Reconstructie van de Rijksweg A15 gedeelte Ridderkerk-Papendrecht, met tunnel onder de rivier 'De Noord'", OTAR, nr. 9, blz. 255-261, 1991; Rijkswaterstaat Directie Zuid-Holland, Rijksweg 15; voorstel tot verbreding t.p.v. de "Noord", juli 1976 (tracé-nota); Rijkswaterstaat Directie Zuid-Holland, Oeverkruising van de "Noord", mei 1981 ("algemeen plan").

¹⁵¹ Van dit bedrag is 300 miljoen afkomstig van private financiering.

¹⁵² Tweede Kamer 1987-1988, 20 389, nr. 1, blz. 2.

*Chronologisch overzicht***Initiatieffase**

Onbekend

Vorbereidingsfase

- 1971 RWS besluit een studie uit te voeren naar een betere oeververbinding
- 1976 Tracé-nota met oplossingsvarianten, waarin voorkeur voor de tunnel-variant wordt uitgesproken
- 1977 Tracékeuze (tunnel) door de minister, zonder inschakeling van de Raad voor de Waterstaat. Opdracht aan Rijkswaterstaat voor het uitwerken van een plan voor een tunnel.

*Totale tijdsduur: circa 6 jaar***Uitwerkingsfase**

- 1981 Verschijning algemeen plan ("Oeverkruising van de "Noord"), met een tijdplanning gericht op bouw in de periode 1983-1988
- april 1982 Goedkeuring algemeen plan
- 1981-1988 Aanpassing bestemmingsplannen
- 1986 Geplande aanbesteding van de tunnelbouw wordt uitgesteld i.v.m. financieringsproblemen
- december 1987 Kabinet besluit Bereikbaarheidsplan Randstad uit te voeren; de 4 Randstadtunnels worden privaot gefinancierd
- november 1988 Minister van V&W ondertekent een overeenkomst met de Postbank NV over financiering van de bouw van de tunnel onder Noord¹⁵³
- 1989 Aanvang bouw.

*Totale tijdsduur circa 12 jaar***Uitvoeringsfase**

- 1992 Oplevering tunnel.

*Totale tijdsduur: 3 jaar***Recapitulatie**

In beginsel is de aanleg van de tunnel nooit een controversiële aangelegenheid geweest. Zowel bij het opstellen van de tracé-nota als het "algemeen plan" is uitvoerig overlegd met de betrokken gemeentes en andere betrokkenen (provincie, waterschappen). Bij dit overleg werd flexibel ingespeeld op wensen en problemen. Er ontstond uiteindelijk consensus. Desondanks kan worden geconstateerd dat het project met name gedurende de uitwerkingsfase met belangrijke vertragingen te maken heeft gehad. In deze fase deed zich t.o.v. de oorspronkelijke tijdsplanning vijf jaar (1983-1988) vertraging voor als gevolg van het later aanpassen van bestemmingsplannen. De bezwaren die tot een verlenging van de procedure leidden hadden echter geen betrekking op de voornemens rond de nieuwe tunnel. Door

¹⁵³ Tweede Kamer 1989-1990, 21 481, nrs. 1-2.

financieringsproblemen ontstond een vertraging van drie jaar (1986-1989). Omdat de 'financieringsvertraging' (die de meeste aandacht kreeg) en de 'bestemmingsplanvertraging' elkaar deels overlapt, kwam de totale vertraging in de uitwerkingsfase uit op zes jaar (1983-1989). Deze tijdsachterstand werd ten dele ingelopen door de bouwtijd met twee jaar te verkorten.

Ook in de voorbereidingsfase is er sprake van een relatief groot tijdsbeslag; het opstellen van de tracénota neemt ruim vijf jaar in beslag (1971-1976).

3.9 Westerschelde Oeververbinding ¹⁵⁴

Soort project: Stroomproject
 Periode: 1964-?
 Kosten: 1,4 miljard

Inleiding

De Westerschelde oeververbinding (WOV) staat al enige decennia ter discussie. De veerdiensten tussen Kruiningen en Perkpolder en tussen Vlissingen en Breskens zullen voorlopig nog wel enige tijd in de vaart blijven; de brug/tunnel die een einde moet maken aan het isolement van Zeeuws-Vlaanderen ligt er voor het jaar 2000 waarschijnlijk niet. De provincie Zeeland, die dit project sinds jaar en dag hoog op de prioriteitenlijst heeft staan, vervult de rol van voortrekker, maar is in sterke mate afhankelijk van de (financiële) medewerking van het Rijk. De betrokkenheid van de nationale overheid vloeit mede voort uit het feit dat de veerverbinding een schakel in het rijkswegennet vormt ¹⁵⁵. Jaarlijks draagt het Rijk bij in de kosten van de exploitatie van de twee veerdiensten die een verbinding onderhouden met Zeeuws-Vlaanderen ¹⁵⁶.

De provincie Zeeland dringt sinds het midden van de vijftiger jaren serieus aan op de realisering van de WOV. Er wordt hierbij o.m. beroep gedaan op het nationaal belang dat op het spel staat bij het openleggen van de 'Gouden Delta'. Op rijksniveau geldt de kwestie in de jaren vijftig als niet opportuun. De achtereenvolgende ministers van V&W zien geen reden om nader onderzoek te verrichten naar de oeververbinding. De sterker wordende Zeeuwse lobby (met name de kamerleden uit de Zeeuwse regio) slaagt er uiteindelijk in de WOV op de politieke agenda geplaatst te krijgen (1964). De minister van V&W geeft opdracht tot het verrichten van een tracéstudie die vervolgens vier jaar in beslag neemt. De uitkomst is voor Zeeland een teleurstelling; de minister kiest niet voor het traject Terneuzen-Ellewoutsdijk, de optie die door de provincie steeds naar voren wordt gebracht, maar voor de verbinding Kruiningen-Perkpolder. Deze variant is weliswaar aanmerkelijk goedkoper,

¹⁵⁴ Literatuur: Aquina, op. cit., 1989 (1985), blz. 67-92; H. Bockma, 'Zo gaan volwassen bestuurders toch niet met elkaar om', *de Volkskrant*, 18 juni 1992; Provincie Zeeland, *Informatieblad "Boot of brug"*, juli 1989; S. Knigge, 'Westerschelde oeververbinding; de economische aspecten', *Bestuur, maandblad voor Overheidskunde*, 4e jaargang, nr. 9, oktober 1985, blz. 2-5 en 23.

¹⁵⁵ Aan weerszijden komen rijkswegen uit; pas recentelijk is men de verbinding daadwerkelijk gaan beschouwen als onderdeel van het rijkswegennet.

¹⁵⁶ Tot midden jaren tachtig was de rijksbijdrage er één in de vorm van een bijdrage in het exploitatietekort. In plaats van deze tekortsubsidie wordt sindsdien een vast te indexerende bedrag bijgedragen (in 1985: 34 miljoen per jaar). Zie Knigge, op. cit., 1985, blz. 2.

maar hiermee wordt de WOV gereduceerd tot een zaak van regionaal belang. De provincie kiest uiteindelijk eieren voor haar geld en gaat akkoord met het voorstel van de minister.

De hierop volgende jaren stelt het Rijk de definitieve beslissing steeds uit, voornamelijk onder het mom van het verrichten van nader onderzoek. Door het kabinet Van Agt-I wordt in 1978 een principebesluit genomen: de WOV zou er komen op voorwaarde dat "de kapitaal- en arbeidsmarkt het zou toestaan"¹⁵⁷. Begin jaren tachtig worden vervolgens pogingen ondernomen door het Rijk om het project af te slanken. Naar aanleiding van de vraag of de BTW wel of niet ten laste zou komen van de bouwer van de WOV wordt opnieuw onderzoek gedaan. Het ontwerp-besluit (incl. bestek en aanbesteding) van januari 1981, waaronder slechts de handtekening van de minister ontbreekt, kan door een kabinetwisseling niet worden bekrachtigd. Het nieuwe kabinet (Lubbers-I) met Minister van V&W Smit-Kroes besluit vervolgens het project volledig af te blazen op basis van nieuwe verkeersprognoses en financiële berekeningen.

In mei 1986 brengt de provincie Zeeland de bal weer aan het rollen. De Provincie komt met een initiatief dat voorziet in de aanleg van een privaat gefinancierde WOV op een centrale positie, gekoppeld aan de opheffing van beide veerdiensten. Een particuliere onderneming verklaart vervolgens zowel de bouw als de exploitatie van een nieuwe vaste oeververbinding voor zijn rekening te willen nemen. De stuurgroep WOV¹⁵⁸, die hierop in 1987 wordt ingesteld, brengt verslag uit aan de minister van V&W over de voorstellen van twee particuliere exploitatiemaatschappijen¹⁵⁹. De uitgewerkte ontwerpen betreffen respectievelijk een brug en een brug-tunnelcombinatie. In 1988 deelt de minister van V&W aan het provinciebestuur mee dat zij bereid is de komende 25 jaar jaarlijks 30 miljoen bij te dragen aan het project¹⁶⁰. Het provinciaal bestuur heeft al eerder kenbaar gemaakt jaarlijks 4 miljoen te willen fourneren. Tezamen betreft dit exact de overheidsbijdrage die de beide exploitatiemaatschappijen denken nodig te hebben.

Omdat het aanvankelijk vastgestelde tracé Kruiningen-Perkpolder wordt verlaten is een nieuwe tracé-MER noodzakelijk. Het nieuwe tracé, dat na het doorlopen van de procedures, wordt vastgesteld is westelijker gelegen als het voorgestelde tracé van de genoemde exploitatiemaatschappijen en valt ruim 100 miljoen duurder uit. Krachtens nieuwe EG-richtlijnen dient er een openbare aanbesteding op de Europese markt plaats te vinden. Er wordt daarbij een scheiding gemaakt tussen ontwerp en aanleg enerzijds en financiering en exploitatie anderzijds. Vijf bouwondernemingen melden zich aan, waarvan uiteindelijk twee consortia overblijven. Hieronder bevinden zich niet de beide eerder genoemde exploitatiemaatschappijen¹⁶¹.

¹⁵⁷ Aquina, op. cit., 1989, blz. 74.

¹⁵⁸ De ambtelijke stuurgroep Westerschelde-oeververbinding (WOV) bestaat uit rijks- en provinciale vertegenwoordigers en moet de haalbaarheid van een vaste oeververbinding onderzoeken.

¹⁵⁹ Het betreft de Tolbrug-exploitatiemaatschappij (TBM) en de exploitatiemaatschappij Westerschelde (EW).

¹⁶⁰ Deze 30 miljoen vormt de directe bijdrage van het Rijk aan de exploitatie van de veerverbindingen (dit bedrag wordt jaarlijks bijgesteld op basis van o.m. de ontwikkeling van de olieprijs).

¹⁶¹ Combinatie Middelpaalt Westerschelde vof (een Nederlands-Belgisch-Duits consortium) en de combinatie Krupp/Bergerbau, een Duits consortium.

De financiering van een WOV is anno 1993 nog steeds niet rond. In de herfst van 1993 zal hierover opnieuw worden onderhandeld tussen de provincie en de minister van V&W.

Het tracé wordt in 1991 opnieuw vastgesteld en wel op de plaats waar de provincie in de zestiger jaren z'n voorkeur voor uitsprak (een verbinding tussen Ellewoutsdijk/gemeente Borsele en Terneuzen). De trasering van de aansluitende wegverbinding met rijksweg 58 blijkt in 1992 te stuiten op tegenstand van de gemeente Borsele. De gemeente weigert het voorkeurstracé in het bestemmingsplan over te nemen. Het draait in juni 1992 uit op een aanwijzingsprocedure. De Raad van State schorst in november 1992 de aanwijzing; dit betekent dat de gemeente Borsele in afwachting van de definitieve Kroonuitspraak (naar verwachting eind 1993) geen gevolg hoeft te geven aan de opdracht tot aanpassing van het bestemmingsplan.

Hoewel de gemeente Terneuzen in eerste instantie volledige medewerking verleent ontstaat in 1992 een meningsverschil met de provincie Zeeland eveneens m.b.t. de aansluitende wegverbinding. De gemeente ziet de wegverbinding liever opgeschoven in westelijke richting (i.v.m. de geplande havenontwikkeling)¹⁶² en maakt bezwaar tegen de fasering waarbij de doortrekking naar rijksweg 61 pas over 20 à 25 jaar aan de orde zou zijn (men vreest voor overlast als gevolg van sluipverkeer). De provincie maakt aanvankelijk bezwaar tegen een andere trasering omdat dit zou betekenen dat wederom een (aanvullende) MER zou moeten worden gemaakt. Uiteindelijk zegt de provincie toe akkoord te gaan met de tracéverlegging als uit een te verrichten pilot-studie naar voren komt dat de havenontwikkeling haalbaar is.

Chronologisch overzicht

Initiatieffase

1930	Eerste schetsplan waarin WOV wordt geprojecteerd
1955	Uit onderzoek van GU-Amsterdam op verzoek van Zeeuws-Vlaamse Kamer van Koophandel komt noodzaak vaste oeververbinding naar voren
1956	Werkgroep Deltazaken Zeeland kent prioriteit 2 toe aan WOV
november 1956	Minister van V&W dat een WOV economisch niet haalbaar is
1956 t/m 1963	Vrijwel jaarlijks worden vanuit de Kamer vragen aan de ministers van V&W gesteld over de stand van zaken omtrent de WOV; er wordt door de ministers steeds geen aanleiding gezien nader onderzoek te verrichten
1963	Rapport van de Zeeuwse ETI ¹⁶³ toont aan dat een WOV rendabel zou zijn.

Totale tijdsduur: circa 33 jaar

Vorbereidingsfase

mei 1964	Minister van V&W besluit tot tracéstudie
----------	--

¹⁶² De wegverbinding zou dwars door het gebied lopen dat in het kader van het ROM-project (waaraan de provincie deelneemt) Kanaalzône is aangewezen voor de uitbreiding van de haven.

¹⁶³ ETI: Stichting Economisch Technisch Instituut.

juni 1967	Oprichting Stichting Vaste Oeververbinding Westerschelde (waarin een groot aantal particuliere instanties vertegenwoordigd zijn)
eind 1968	Tracéstudie over WOV afgerond; Minister spreekt zich uit ten gunste van verbinding Kruiningen-Perkpolder
mei 1969	PS gaan akkoord met voorstel Minister
februari 1971	Minister benoemt stuurgroep voor nadere studie naar technische, financiële en planologische aspecten
april 1971	RWS sluit overeenkomst met aannemerscombinatie t.b.v. ontwerp-bestek
1973	Uitgewerkt ontwerp gepresenteerd door stuurgroep
februari 1974	Adviesaanvraag van de Minister aan de RvdWS en de RPC
november 1975	(Gematigd positieve) adviezen van RvdWS en RPD in ministerraad behandeld
december 1975	Kamer dringt middels motie aan op beslissing omtrent WOV
januari 1977	Minister stelt tracé definitief vast
begin 1978	Kabinet neemt principebeslissing ten gunste van aanleg WOV op voorwaarde van gunstige arbeids- en kapitaalmarkt
januari 1981	Besluit tot bouw WOV onder voorwaarde van een rentestand van minder dan 10% en de vereiste vergunningen
eind 1982	Provincie wijst op rentestand beneden 10%; demissionair kabinet kan geen beslissing nemen
april 1983	In opdracht van Provincie Zeeland vervaardigd NEI-rapport laat positieve uitkomst van maatschappelijke kosten-baten analyse zien
maart 1983	WOV-project wordt voor de komende regeerperiode afgeblazen door nieuwe minister van V&W Smit-Kroes
mei 1986	Nieuw voorstel vanuit provincie Zeeland: centraal tracé met opheffing van beide veerdiensten (nota <i>WOV in een vernieuw perspectief</i>)
juli 1986	In regeerakkoord wordt de afspraak gemaakt de WOV opnieuw in overweging te nemen
september 1986	Particuliere onderneming presenteert plan voor privaat gefinancierde en geëxploiteerde WOV
november 1987	Twee voorstellen van particuliere exploitatiemaatschappijen: privaat gefinancierde WOV met jaarlijkse overheidsbijdrage van 34 miljoen ¹⁶⁴
januari 1988	Toezegging van bijdrage van de Minister (30 miljoen) en provincie (4 miljoen).

Totale tijdsduur: 24 jaar

Uitwerkingsfase

november 1988 Start inspraak eerste fase gecombineerde tracé- en MER-procedure

¹⁶⁴ Dit bedrag wordt jaarlijks aan de exploitatie van de veerdiensten besteed. Recentelijk is vastgesteld dat er bovendien nog jaarlijks f 19,4 miljoen aan rijksgelden gemoeid is met de baggerwerken en het onderhoud van schepen en aanleg-inrichtingen.

februari 1990	De Minister stelt na overleg met GS jaarlijks 41,1 miljoen ter beschikking
maart 1990	Start inspraak tweede fase gecombineerde tracé- en MER-procedure
maart 1991	Tracévaststelling door PS: keuze valt op tracé 3 (van Terneuzen-West naar Ellewoutsdijk-West); WOV wordt aanbesteed volgens EG-richtlijnen
voorjaar 1992	België dient schadeclaim van f 2 miljard in indien scheepvaartverkeer naar Antwerpen stil zou komen te liggen a.g.v. werkzaamheden t.b.v. WOV
maart 1992	Streekplanuitwerking tot inpassing van WOV in het streekplan; gemeenten Terneuzen en Borsele worden gevraagd om planologische medewerking te verlenen t.b.v. inpassing van het tracé. Terneuzen stemt toe, Borsele weigert. Provincie treft voorbereidingen voor het geven van een aanwijzing aan de gemeente Borsele
juli 1992	Provincie Zeeland geeft aanwijzing aan Borsele ingevolge art. 37 WRO; gemeente tekent kroonberoep aan
mei 1992	Voorstel tot wijziging van aansluitend tracé ingebracht tijdens raadsbehandeling van bestemmingsplan gemeente Terneuzen. Een meer westelijk gelegen tracé botst niet met plannen uitbreiding haven maar vergt wel aanvullend MER
december 1992	Opstarten bestemmingsplanprocedure, ontwerp-bestemmingsplan Terneuzen opnieuw in procedure
november 1992	Raad van State verklaart het bezwaar van de gemeente Borsele ontvankelijk; aanwijzingsbesluit wordt geschorst
december 1992	Combinaties van bedrijven doen aanbiedingen voor ontwerp en bouw van de WOV incl. toeleidende wegen; keuze spitst zich toe op twee opties waarbij er een geboorde tunnel gerealiseerd zal worden
januari 1993	Bestemmingsplanprocedure van Terneuzen opgestart
oktober 1993	Raad Terneuzen stelt bestemmingsplan vast waarin zowel de optie van het oorspronkelijke tracé als de optie van het verschoven tracé zijn opgehouden.

Totale tijdsduur: (tot nog toe) circa 5 jaar

Volgens planning

oktober 1993	Overleg tussen minister van V&W en provincie; actualisering van standpunten, onderhandelingen over financiering
eind 1993	Uitspraak van de Kroon inzake aanwijzing Borsele.

Uitvoeringsfase

plm. 1997	Start uitvoeringswerkzaamheden
2000	Oplevering WOV.

Recapitulatie

Zeer toepasselijk is de titel die Aquina meegeeft aan de beschrijving die hij van dit besluitvormingsproces maakt: "Regeren is vooruitschuiven"¹⁶⁵.

De besluitvorming rond de WOV komt zeer traag tot stand; al decennia lang wordt de beslissingen voortdurend uitgesteld. Al sinds 1964 staat het project op de politieke agenda. Opvallend is de bijzonder lange tijd die vervolgens verstrijkt zonder dat het komt tot een duidelijke politieke stellingname t.a.v. het project (1964-1983).

Als de minister van V&W in 1964 uiteindelijk besluit om een tracéstudie te verrichten duurt het maar liefst vier jaar voordat deze gereed komt. Het is duidelijk dat het project niet de hoogste prioriteit heeft. Vervolgens worden tal van aanvullende onderzoeken aangewend om een besluit uit de weg te gaan. In het begin van de jaren zeventig is de WOV het onderwerp van een conflict tussen de Minister van V&W (Westerterp) en de Minister van Financiën (Duisenberg). De laatste verzet zich heftig tegen het project waarvan hij het financiële risico veel te groot achtte. De adviezen die in 1974 worden gevraagd aan de RPD en de RvdWS moeten dan ook vooral worden gezien in dit licht: door de beslissing op die manier uit te stellen wordt het interne conflict voorlopig bezworen¹⁶⁶.

Eenzelfde onenigheid tussen de Minister van V&W en de Minister van Financiën doet zich vervolgens voor tijdens het kabinet Van Agt-I. Ook hier wordt getracht de kool en de geit te sparen. Deze keer wordt wel stelling genomen maar de beslissing wordt met voorwaarden omkleed om zo eveneens uitstel te verkrijgen. Ook het wisselen van de kabinetten heeft aanleiding gegeven tot het ontstaan van verdere vertraging. Daarnaast lijken externe (macro-politieke) omstandigheden een rol te spelen bij het ontstaan van de vertragingen; de oliecrisis in 1973 en de economische recessie begin tachtiger jaren.

Zolang de discussie duurt is de financiële haalbaarheid van het project het voornaamste struikelblok. Ook in de jaren tachtig blijft dit zo, ondanks de nieuwe ontwikkelingen die zich dan voordoen in de vorm van private financiering en technische innovaties. Terwijl ook de politieke wil op rijksniveau aanwezig lijkt te zijn (de WOV wordt genoemd in het regeerakkoord van 1990) komt de financiering desondanks niet rond. Met name de twijfel die momenteel gerezen is rond het nut en de mogelijkheden van private financiering (Wijkertunneldebat) lijkt opnieuw voor uitstel te gaan zorgen.

Zolang het financieringsvraagstuk, de tegenwerking van de gemeente Borsele en de eventuele tracéwijziging nabij Terneuzen vormen momenteel de belangrijkste hindernissen voor de realisering van een project waarover inmiddels ruim 60 jaar gedebatteerd wordt.

¹⁶⁵ Aquina, op. cit., 1989 (1985).

¹⁶⁶ Aquina, op. cit., 1989, blz. 82.

3.10 Vuilstort Twente-Noord ¹⁶⁷

Soort project: monofunctioneel locatieproject
 Periode: 1978-....?
 Kosten: pm.

Inleiding

De problematiek betreft de realisering van een regionale vuilstortlocatie voor het Noordelijk deel van Twente. Het locatie-onderzoek, dat in opdracht van het gewest Twente wordt uitgevoerd door de Heidemij, spitst zich na een zgn. zeefanalyse ¹⁶⁸ uiteindelijk toe op 'de Vloedbelt', een locatie nabij Zenderen (gemeente Borne). De gemeente laat van meet af aan weten niet in te stemmen met dit alternatief. Om aan de bezwaren van de gemeente Borne tegemoet te komen wordt de locatie verschoven naar het aangrenzende terrein 'de Elhorst'. Deze variant stuit echter evenzeer op verzet van Borne. De gemeente tracht nog wel andere alternatieven ter sprake te brengen maar de keuze staat vast ¹⁶⁹: het gewest bepaald eind 1981, na uitgebreide discussies (alsmede een hoorzitting in het buurtschap Zenderen) de keuze op de locatie Elhorst. Een slepend juridisch gevecht begint. De gemeente Borne tekent beroep aan bij de Kroon tegen de beslissing van het Gewest. Het beroep wordt in 1984 ongegrond verklaard. De provincie Overijssel, die inmiddels het initiatief van het gewest heeft overgenomen, bereidt de herziening van een deel van het Streekplan Twente voor met het oog op het geven van een aanwijzing ¹⁷⁰. In het ontwerp-partieel herziene Streekplan Twente (januari 1983) wordt gekozen voor een nieuwe compromis-variant: de locatie Elhorst-Vloedbelt. Voor de gemeente Borne betreft dit echter eveneens een onaanvaardbare optie; er wordt bezwaar aangetekend tegen het ontwerp-streekplan. Ook wordt beroep aangetekend tegen de aanwijzing die in 1984 door de provincie wordt gegeven op basis van het nieuwe streekplan. Deze beroepsprocedure kent een opschortende werking en pas in 1987 doet de Kroon uitspraak. Onderwijl heeft de gemeente zelf een bestemmingsplanprocedure voor het buitengebied opgestart waarin aan de potentiële stortlocatie een andere (agrarische) bestemming wordt gegeven. GS onthouden hieraan (vanzelfsprekend) hun goedkeuring. Tegen deze beslissing wordt vervolgens door de gemeente Borne en een aantal particulieren beroep aangetekend. Dit beroep wordt in 1989 ongegrond verklaard door de Kroon. Als gevolg van tussentijds veranderde milieunormen wordt vervolgens door de Kroon in 1991 aan een deel van het bestemmingsplan Elhorst-Vloedbelt goedkeuring onthouden. De gemeente Borne weigert vervolgens, onder druk van de bevolking, het plan aan te passen. De provincie dreigt wederom met een aanwijzing die in mei 1992 ook daadwerkelijk wordt gegeven. De gemeente Borne en enige particulieren tekenen wederom beroep aan.

¹⁶⁷ Literatuur: D. Buursink, Het belang van de afvalverwerker; inleiding gehouden tijdens de Geoplan-studiedag "Nimby-wet; slagersmes of Katalysator?", Utrecht, 26 maart 1992; Van der Knaap et. al., op. cit., 1986.

¹⁶⁸ In vier stappen wordt het aantal locatie-alternatieven teruggebracht van 77 naar 21, vervolgens naar 8 en uiteindelijk naar 2 alternatieven. De stappen worden in overleg met de gemeenten doorlopen.

¹⁶⁹ Tijdens de bespreking van het Heidemij-rapport wordt door de wethouder van Openbare Werken een alternatief geopperd op het grondgebied van de gemeente Borne: de Hemmelhorst. Deze optie is vervolgens echter nooit meer serieus in discussie geweest.

¹⁷⁰ Het streekplan dient als grondslag voor de aanwijzing; zie: artikel 37 lid 4 en 5 Wet Ruimtelijke Ordening.

Vooralsnog zijn met name de ruimtelijke ordeningsprocedures ter sprake gekomen. Ook de milieu-regelgeving wordt door de tegenstanders aangegrepen om de realisatie van de vuilstort tegen te houden. Een aantal van de beroeps- en bezwarenprocedures heeft o.m. betrekking op de Afvalstoffenwet, de Wet Verontreiniging Oppervlakte wateren (WVO), de ontheffing voor de MER (Wamb). De inrichtingswerkzaamheden t.b.v. het goedgekeurde deel van de vuilstort zijn inmiddels opgestart. De ingebruikname van vuilstort is nog niet mogelijk; een en ander is afhankelijk van een nieuwe beschikking ingevolge de Afvalstoffenwet die GS naar in juli 1993 in ontwerp-vorm beschikbaar heeft. Tussentijds veranderde normen (t.a.v. minimale afstand vuilstort-woonbebouwing/de zgn. 250 meter norm) hebben tot gevolg gehad dat op onderdelen een nieuwe beschikking moeten worden uitgevaardigd (waartegen weer beroep openstaat).

Bij elkaar opgeteld hebben de gemeente Borne en/of particulieren vanaf 1982 ruim 20 keer bezwaar of beroep aangetekend tegen de besluiten m.b.t. de omstreden vuilstort (zie bijlage I).

Chronologisch overzicht

Initiatieffase

voor 1978

Ambtelijke signalen dat stortcapaciteit in Twente tekort dreigt te gaan schieten.

Totale tijdsduur: onbekend

Vorbereidingsfase

1978

Instelling van projectgroep Vuilverwerking Twente op initiatief van het toenmalige Openbaar Lichaam Vuilverwerking Twente (OLVT)¹⁷¹

juli 1978

Opdracht voor voorstudie aan de Heidemij

december 1979

Opdracht voor locatie-onderzoek aan de Heidemij

maart - oktober 1980

Raad Borne wijst zowel locatie Vloedbelt als Elhorst af (beide alternatieven komen naar voren uit de interimrapportage van het Heidemij-rapport)

juni 1981

Eindrapport locatie-onderzoek: keuze valt op Elhorst

oktober 1981

Gewestraad wijst Elhorst aan als vuilstortlocatie

Totale tijdsduur: bijna 4 jaar

Uitwerkingsfase

januari 1982

GS spreken zich uit voor stortplaats Elhorst

februari 1982

Gemeente Borne tekent beroep aan tegen beslissing van de Gewestraad ex art. 7WGR (inmiddels vervallen)

mei 1983

Partiële herziening streekplan Twente ter visie

juni 1983

Gemeente Borne tekent bezwaar aan tegen de partiële herziening van het streekplan

¹⁷¹ In 1979 neemt het Gewest Twente de taken van het OLVT over. In oktober 1984 komt het afvalverwerkingsbeleid in handen van het Samenwerkingsverband Twente.

januari 1984	PS aanvaarden voorstel herziening streekplan
juli 1984	Werkgroep Behoud Elhorst/Vloedbelt tekent bezwaar aan tegen ontwerp nieuwe streekplan Twente
september 1984	Bij KB (03-09-84) wordt beroep Borne ex art.7 WGR ongegrond verklaard
oktober 1984	GS geven een aanwijzing aan de gemeente Borne ex art. 37 WRO
november 1984	Borne tekent beroep aan tegen de aanwijzing
januari 1985	Bezwaar Werkgroep t.a.v. ontwerp-streekplan wordt ongegrond verklaard door GS
april 1985	Vaststelling nieuw bestemmingsplan <i>Buitengebied</i> van de gemeente Borne, andere bestemming voor de potentiële stortlocatie. GS onthouden goedkeuring aan bestemmingsplan; gemeente Borne tekent hier-tegen Kroonberoep aan
juni 1985	AROB-beroep ingediend door de Werkgroep tegen ongegrondverklaring van bezwaar door GS
januari 1987	Beroep tegen aanwijzing wordt ongegrond verklaard door de Kroon (KB 23-01-87)
februari 1989	Vaststelling bestemmingsplan <i>Elhorst-Vloedbelt</i> met stortplaats
april 1989	Beroep tegen onthouding goedkeuring aan bestemmingsplan <i>Buitengebied</i> ongegrond verklaard bij KB 10-04-89
september 1989	GS keurt aangepast bestemmingsplan <i>Elhorst-Vloedbelt</i> goed; hiertegen wordt beroep aangetekend door burgers (door gemeente financieel ondersteund!)
september 1990	Verzoek om herziening van het KB 10-04-89 wordt afgewezen
augustus 1991	Bij KB van 20-08-91 wordt aan delen van het aangepaste bestemmingsplan goedkeuring onthouden a.g.v. veranderde milieunormen
1992	Gemeente Borne weigert aanpassingen door te voeren en besluit eenzijdig tot verkleining van stortoppervlak in het bestemmingsplan
mei 1992	Provincie geeft nieuwe aanwijzing
juni 1992	Zowel de gemeente als een aantal particulieren gaan tegen de aanwijzing in beroep bij de Kroon
medio 1993	Uitspraak van de Kroon
<i>Totale tijdsduur: 10 jaar tot minstens 13 jaar</i> ¹⁷²	

Uitvoeringsfase

medio 1993	Voor de delen van de stortlocatie waarvoor het bestemmingsplan onherroepelijk is geworden wordt met de inrichtingswerkzaamheden gestart.
------------	--

¹⁷² Tijdsduur loopt uiteen als gevolg van het feit dat voor een deel van de stortlocatie in 1993 de uitvoering ter hand kan worden genomen; de procedures voor het andere deel lopen op dat moment nog.

Het daadwerkelijk storten kan pas aanvangen wanneer de Afvalstoffen-wet-vergunning is verleend.

Totale tijdsduur: ?

Recapitulatie

Deze case laat zich typeren als een zogenaamde Nimby-situatie. Op hoofdlijnen bestaat er tussen de Twentse gemeenten overeenstemming over de regionalisering van de afvalverwerking; de uitwerking van de hoofdlijnen tot een aanwijzing van een concrete locatie leidt tot verdeeldheid. De gemeente Borne wordt van hogerhand opgezadeld met de verwerking van het afval van de hele regio Twente-Noord en weigert iedere medewerking. Met name de uitwerkingsfase gaat gepaard met de nodige vertragingen. Termijnoverschrijdingen zijn niet aan de orde maar de van toepassing zijnde beroepsregelingen geven aan de tegenstanders (waaronder de gemeente) alle gelegenheid om de realisatie van de stortlocatie jarenlang op te houden.

Opvallend is dat het conflict zich al in een relatief vroegtijdig stadium manifesteert (gedurende het Heidemij-onderzoek). In slepende juridisch gevecht dat volgt zijn de tegenstanders (ic. particulieren in nauwe samenwerking met de gemeente) in de gelegenheid elke beslissing opnieuw in extenso ter discussie te stellen. Maar liefst 5 Kroonberoepen worden aangetekend (elke uitspraak laat gemiddeld ruim 2 à 3 jaar op zich wachten). Het aanwijzingsinstrument, in deze case tot twee maal toe aangewend door de provincie, blijkt ongeschikt om de gemeente op korte termijn tot medewerking te dwingen. Tegen beide aanwijzingen wordt in beroep gegaan hetgeen vele jaren uitstel met zich mee heeft gebracht (en naar alle waarschijnlijkheid met zich mee zal brengen). Met name het feit dat de gemeente in staat is tijdens de beroepszaak tegen de aanwijzing van de provincie zelf een alternatief bestemmingsplan op te stellen wekt bevreemding. Per saldo levert dit de nodige extra vertraging op. Er ontstaat namelijk opnieuw een impassesituatie na de Kroonuitspraak over de aanwijzing omdat op dat moment er t.a.v. het andere Kroonberoep (m.b.t. de onthouding van goedkeuring door de provincie) nog geen uitspraak is gedaan.

Als gevolg van de lange duur van de beroepszaken hebben de plannen niet langer betrekking op de actuele situatie: de in de tussentijd veranderde milieunormen maken volgens de Kroon een nieuwe bestemmingsplanprocedure noodzakelijk. Vertragingen roepen hier derhalve nieuwe vertragingen op. Tot slot kan er op gewezen worden dat een vergelijkbare afvalverwerkingsinrichting in Twente-Zuid zonder noemenswaardige problemen tot stand is gekomen.

3.11 Oosterscheldewerken ¹⁷³

Soort project: monofunctioneel locatieproject
 Tijdsduur: 1953-1986
 Kosten: 8 miljard ¹⁷⁴

Inleiding

Ruim voor de noodlottige storm van februari 1953 wordt er door ambtelijke instanties gewezen op de deplorabele staat van de Zuid-Hollandse en Zeeuwse dijken. De politiek wordt pas wakker geschud door de Watersnoodramp, waarna dan ook onverwijld tot actie wordt overgegaan: in 5 jaar ligt er een ambitieus, wettelijk vastgesteld, plan op tafel dat voorziet in de afsluiting van alle open zeearmen in Zuid-West Nederland, met uitzondering van de Westerschelde en de Nieuwe Waterweg ¹⁷⁵. Alhoewel sinds de vaststelling van de Deltawet in 1958 de afsluiting van de Oosterschelde door de politiek als een noodzaak wordt ervaren wordt pas medio jaren zestig daadwerkelijk met de voorbereidingswerkzaamheden aangevangen. De afdamming van de Oosterschelde, die volgens de plannen in de jaren zeventig moet zijn voltooid, wordt in technisch opzicht namelijk beschouwd als het moeilijkste onderdeel van het Deltaplan. Men wacht met opzet enige tijd met de aanpak van dit project om te kunnen profiteren van de ervaringen die men opdoet bij de andere werken. De doelstelling van het project is aanvankelijk eenduidig van karakter: de bescherming tegen de zee met in het verlengde hiervan een secundaire doelstelling: het bestrijden van de verzilting van Zuid-West Nederland. Als men eind jaren zestig echter voor de uitvoering staat blijkt de zaak aanzienlijk complexer geworden. Mede onder invloed van een veranderend politiek klimaat krijgen andere maatschappelijke belangen, zoals het milieu en de visserij, meer aandacht. Het duurt geruime tijd voordat dit inzicht doordringt bij de verantwoordelijke politici en beleidsvoorbereidende dienst (Deltadienst van Rijkswaterstaat). Zij houden lange tijd vast aan de onverkorte uitvoering van het Deltaplan waarin een volledige afsluiting van de Oosterschelde wordt beoogd. De maatschappelijke commotie heeft tot gevolg dat het parlement zich nadrukkelijk met de zaak gaat bezighouden.

De Oosterschelde-problematiek wordt inzet van de verkiezingsstrijd. In 1973 wordt door het parlement een commissie ingesteld die oplossingen moet onderzoeken die recht doen aan het milieubelang ¹⁷⁶. Deze Oosterschelde-Commissie (Commissie Klaasesz) adviseert de aanleg van een open blokkendam met behoud van de getijdenbeweging in de Oosterschelde. Gedurende het onderzoek worden de werkzaamheden ten behoeve van de afsluiting niet stopgezet. De regering kiest na raadpleging van de Raad van de Waterstaat en de Rijks Planologische Commissie (RPC) vervolgens voor een variant

¹⁷³ Literatuur: Leemans en Geers, op. cit., 1983; M. Metze, Luctor et Emergo, *Intermediair* jaargang 22, nr. 39, september 1986, blz. 3-11; J. Pen, Ideologie en rationaliteit in de waterbouw, *Openbare uitgaven*, jaargang 16, nummer 4, augustus 1984, blz. 160-166.

¹⁷⁴ De kosten die gemoeid zijn met de Oosterscheldewerken hebben enerzijds betrekking op de aanleg van de stormvloedkering in de Oosterschelde (kosten ca. 5,5 miljard) en anderzijds op de compartimenteringswerken en partiële dijkversterkingen.

¹⁷⁵ De goedkeuring van de Deltawet neemt geruime tijd in beslag. Hoewel de ontwerp-Deltawet in 1955 wordt aangeboden wordt de wet pas in 1957 door de Tweede Kamer en in 1958 door de Eerste Kamer aangenomen.

¹⁷⁶ In het gezamenlijke verkiezingsprogramma van de PVDA, D'66 en PPR (Keerpunt '72) wordt de instelling van deze commissie al aangekondigd.

hierop: de pijlerdam (toen nog: stormstuwcaissondam). Tegelijkertijd worden een aantal ontbindende voorwaarden geformuleerd t.a.v. de kosten, de technische uitvoerbaarheid en in later instantie ook t.a.v. het tijdstip van afsluiting. De provinciale en regionale overheden maken echter kenbaar uit veiligheidsoverwegingen vast te willen houden aan het oorspronkelijke Deltaplan. Deze afwijzende houding t.a.v. de pijlerdam zal later omslaan in een positieve houding. Tegelijkertijd wordt er o.m. vanuit de Kamer - tevergeefs - op aangedrongen de mogelijkheden van een verzwaring van de dijken rond de Oosterschelde in overweging te nemen. In 1976 wordt het kabinetsvoorstel om een pijlerdam te bouwen door de Tweede Kamer aanvaard. Als de uitvoeringswerkzaamheden reeds opgestart zijn wordt er nog steeds druk gestudeerd. Zelfs in 1982 staat het nog niet zonder meer vast dat de plannen technisch uitvoerbaar zijn. De uitvoering ondervindt circa 1 jaar vertraging en gaat gepaard met extra kosten ¹⁷⁷.

Chronologisch overzicht

Initiatieffase

jaren '30	Verschillende waarschuwingen dat de Nederlandse zeekeringen niet bestand zouden zijn tegen extreem hoge waterstanden
1939	Instelling van Stormvloed Commissie
1940	Advies Stormvloed Commissie: verhoging en versterking van zee-waterkeringen noodzakelijk
januari 1953	Advies van Studiedienst van de Benedenrivieren, Zeearmen en Kusten tot afsluiting van de zgn. 'tussenwateren'
februari 1953	Watersnoodramp.
<i>Totale tijdsduur: ruim 20 jaar</i>	

Vorbereidingsfase

februari 1953	Instelling van de Deltacommissie
november 1955	Indiening ontwerp-Deltawet
mei 1958	Inwerkingtreding van de Deltawet: afsluiting van onder andere de Oosterschelde ¹⁷⁸
januari 1969	Vaststelling tracé van afsluitingsdam (Jacobapolder-Burgh en Westlandpolder) bij KB van 22-01-69
december 1970	Op aandringen van parlement geeft Minister V&W opdracht aan Rijkswaterstaat tot 'opmaken van balans'
februari 1972	Rapport Rijkswaterstaat ontvangen met veel kritiek
oktober 1972	Verkiezingsprogramma van PVDA, D'66 en PPR (Keerpunt '72) kondigt heroverweging van de beoogde afsluiting aan

¹⁷⁷ Uiteindelijk bedraagt de kostentoeename circa 10 procent van de in 1976 geraamde kosten (afgezien van de kostenontwikkeling van lonen en prijzen).

¹⁷⁸ Het bepalen van een principebesluit stuit juist in deze case op praktische problemen. Er worden in de loop van het proces meerdere principebesluiten genomen. Feitelijk wordt in 1958 in het Deltaplan reeds het besluit genomen om de Oosterschelde volledig af te sluiten. Later komt men terug van deze beslissing. Er is voor gekozen het laatste definitieve besluit als scheidslijn te beschouwen tussen de voorbereidings- en uitwerkingsfase.

juni 1973	Nota Minister V&W: onderzoek naar milieuvriendelijke oplossing door in te stellen commissie
augustus 1973	Instelling Commissie Oosterschelde (Klaasesz)
maart 1974	Advies Commissie Klaasesz: bouw van stormvloedkering met open blokken (impliceert afwijking Deltaplan)
juni 1974	Advies RvdWS onderschrijft aanbeveling van de Commissie
juli 1974	Intentieverklaring van Kabinet: blokkendam mits technisch uitvoerbaar; uitstel uitvoering en aanbesteding werkonderdelen
november 1974	Kabinet neemt principebesluit op basis van RPC-advies tot bouw van stormstuw-caissondam mits binnen financiële ramingen en technisch uitvoerbaar. Onderzoek hiernaar moet binnen anderhalf jaar gereed zijn
november 1974	Tweede Kamer aanvaardt kabinetsbeslissing.
<i>Totale tijdsduur: ruim 21 jaar</i>	

Uitwerkingsfase

juni 1976	Kabinet neemt definitief besluit tot afsluiting Oosterschelde door een pijlerdam ¹⁷⁹
juni 1976	Tweede Kamer aanvaardt kabinetsvoorstel tot aanleg pijlerdam met doorlaatopening van 11500 m ²
september 1977	Doorlaatopening door Tweede Kamer bepaald op 14000 m ² ; stormvloedkering kan volgens minister in 1985 gereed zijn
september 1977	Uitbesteding van de werken aan aannemerscombinatie Dosbouw.
<i>Totale tijdsduur: circa 2 jaar</i>	

Uitvoeringsfase

1976	Aanvang voorbereidende werkzaamheden voor de uitvoering
1976-begin jaren '80	Verdergaande technische onderzoeksinspanningen tijdens uitvoeringswerkzaamheden
juni 1981	Minister van V&W deelt mee dat de voltooiing van het project tot 1985 is uitgesteld; financiële consequenties onbekend
1981-1985	Verschillende financiële tegenvallers
juni 1985	Bijstelling uitvoeringsschema als gevolg van overmacht; oplevering van dam medio 1986 i.p.v. eind 1985
oktober 1986	Ingebruikname van de stormvloedkering in de Oosterschelde.
<i>Totale tijdsduur: 10 jaar</i>	

Recapitulatie

Uit het noodlottige verloop van de geschiedenis kan worden opgemaakt dat de politiek in dit geval te laat op signalen van deskundigen heeft gereageerd. In die zin kan, met alle haken en ogen van dien, gesproken worden van vertragingen die zich manifesteren gedurende de initiatiefase. Het Deltaplan

¹⁷⁹ De pijlerdam kan worden beschouwd als een variant op het oorspronkelijke ontwerp van de stormstuw-caissondam. Voor nadere technische toelichting van de verschillende varianten, zie: Leemans en Geers, op. cit., 1983, blz. 205.

komt vervolgens vlot tot stand hetgeen weinig verbazing hoeft te wekken: de noodzaak van ingrijpende maatregelen wordt na de ramp algemeen onderschreven. De lange duur van de voorbereidingsfase kan voor het grootste deel worden toegeschreven aan de bewuste keuze om de bouw van de Oosterschelddedam als laatste ter hand te nemen ¹⁸⁰.

Vanaf 1968 begint de vraag te spelen of het gebied niet op een andere manier beveiligd kan worden. Deze problematiek is gedurende ruim 6 jaar onderwerp van discussie geweest. De grote onzekerheden t.a.v. de technische mogelijkheden speelden hierbij een belangrijke rol en lijken een sterk vertragende invloed te hebben gehad op de voortgang van de besluitvorming. Daarnaast kan worden gewezen op de behoudende, technisch-uitvoeringsgerichte cultuur binnen de RWS ¹⁸¹. De beleidsvoorbereiders binnen de dienst lijken onvoldoende oog te hebben gehad voor de veranderende denkbeelden in de maatschappij. Lange tijd wordt, evenals door de verantwoordelijke politici, vastgehouden aan de onverkorte uitvoering van het Deltaplan (volledige afsluiting van de Oosterschelde). Leemans en Geers constateren dat "een technisch bureaucratisch gedrag een innoverende wijze van denken binnen deze diensten geruime tijd heeft belemmerd, en dientengevolge het serieus zoeken naar nieuwe middelen tot doelverwezenlijking heeft geblokkeerd" ¹⁸². Het sterk innovatieve karakter van de uiteindelijk gekozen oplossing zorgt ook gedurende de uitvoeringsfase nog voor ruim één jaar oponthoud.

De besluitvorming rond de Oosterschelddedam heeft zich buiten de gebruikelijke (ruimtelijke) procedures om afgespeeld. De Deltawet voorzag in een in hoge mate van centralisatie van bevoegdheden bij de minister van V&W. Van enige vorm van rechtsbescherming was geen sprake ¹⁸³. De lagere overheden namen t.a.v. het kabinetsbeleid soms tegenovergestelde standpunten in, maar konden geen directe belemmering vormen voor de voortgang van de besluitvorming wegens gebrek aan machtsmiddelen.

In verhouding tot andere besluitvormingssituaties lijkt op het eerste gezicht sprake van een geringe mate van complexiteit: alle rechtstreekse bevoegdheden waren immers gebundeld op het hoogste niveau terwijl het grootste deel van de procedurele aangelegenheden werd geregeld in één wet. In de praktijk blijkt deze besluitvormingssituatie minstens zo complex te zijn: een groot aantal ministeries en rijksdiensten hielden zich intensief met de problematiek bezig, waarbij evenzeer sprake was van grote belangentegenstellingen. Voorts wijzen Leemans en Geers op de grote invloed van maatschappelijke organisaties die met name via de media in staat bleken grote invloed uit te oefenen op het beleidsproces.

¹⁸⁰ Gedurende een groot deel van de zestiger jaren ligt de besluitvorming dan ook stil zonder dat er van vertraging gesproken hoeft te worden.

¹⁸¹ De besluitvorming rond de Oosterschelde gaf de aanzet voor een ingrijpende cultuurverandering binnen de 'natte waterstaat'.

¹⁸² Leemans en Geers, op. cit., 1983, blz. 180.

¹⁸³ Met uitzondering van de (aangepaste) onteigeningsprocedure (art. 7; Deltawet).

Tenslotte moet gewezen worden op de rol die het toeval heeft gespeeld in het onderhavige beleidsproces. Zowel Pen¹⁸⁴ als Leemans en Geers¹⁸⁵ wijzen op een aantal toevallige omstandigheden die de besluitvorming een beslissende wending hebben gegeven. In dit verband kan bijvoorbeeld de voortijdige val van het kabinet-Biesheuvel worden genoemd alsmede de extreem hoge vloedstanden die zich voordeden gedurende de werkzaamheden van de commissie Klaasesz. Leemans en Geers veronderstellen dat deze laatste omstandigheid een aantal leden in de commissie er van af heeft gebracht om te kiezen voor het dijkverzwaringsalternatief¹⁸⁶.

3.12 Boring West-Terschelling¹⁸⁷

Soort project: Monofunctioneel locatieproject

Periode: 1968-1987

Kosten: circa 10 miljoen

Inleiding

Als uit seismisch onderzoek blijkt dat er zich potentiële gasreserves in de bodem van West-Terschelling bevinden, wordt door de oliemaatschappij NAM-Petroland besloten tot het verrichten van een proefboring¹⁸⁸. De boorlocatie is gesitueerd in het natuureservaat 'de Noordvaarder' op de rand van een militair oefenterrein. In 1968 wordt door de NAM een vergunning aangevraagd bij de Minister van Economische Zaken¹⁸⁹. Acht maanden later wordt de betreffende vergunning verleend. In augustus 1971 verzoekt de NAM het gemeentebestuur van Terschelling een aanlegvergunning te verlenen ten behoeve van de boorinstallaties. B&W maken kenbaar geen medewerking te zullen verlenen; men laat aan de Provinciale Adviescommissie weten "zeer afwijzend bezwaar" te hebben tegen het verrichten van de boring. Na overleg tussen de NAM, de gemeente Terschelling, de PPD, staatsbosbeheer en RWS besluit de gemeenteraad toch in te stemmen met de boorlocatie mits GS een verklaring van geen bezwaar verlenen (vergunningverlening anticiperend op het nieuwe bestemmingsplan waarvoor in 1970 een voorbereidingsbesluit is genomen). GS weigert de verklaring van geen bezwaar te verlenen omdat er geen raamplan voor het Waddengebied bestaat van rijkswege en de boorlocatie niet strookt met het vigerende streekplan. Vervolgens wordt door de gemeente enige maanden later een ontwerp-bestemmingsplan ter visie gelegd waarin de boorlocatie niet is opgenomen. De NAM tekent bezwaar aan bij de gemeenteraad. Inmiddels is de Planologische Werkcommissie (PWC) niet tot overeenstemming gekomen zodat de minister van EZ zelf de aangewezen is om

184 Pen, op. cit., 1984, blz. 163.

185 Leemans en Geers, op. cit., 1983, blz. 194.

186 Leemans en Geers, op. cit., 1983, blz. 194.

187 Literatuur: F. Duenk, F. Hobma, Dieptedelfstoffenwinning: coördinatie van meersporende besluitvorming; Delft, Delftse Universitaire Pers, 1987b.

188 Met de uitvoering van een exploratieboring is ruimtebeslag gemoeid van ongeveer 80 bij 100 meter.

189 In kader 3.1 wordt een globaal overzicht gegeven van de van toepassing zijnde wettelijke procedures.

goedkeuring te verlenen¹⁹⁰. De minister gaat - onder stringente voorwaarden - in augustus 1972 akkoord met de boorlocatie. In november van het zelfde jaar wijst de gemeenteraad van Terschelling de bezwaren van de NAM van de hand (ondanks de concessie van de kant van de NAM dat de locatie, ongeacht het resultaat van de boring, naderhand verwijderd zal worden). Het beroep van de NAM bij GS vindt geen gehoor. Daarop wordt door de NAM (en de minister van EZ) kroonberoep aangetekend. In mei 1977 besluit de Kroon het beroep gegrond te verklaren; de gemeenteraad wordt geacht het bestemmingsplan binnen één jaar tijd in overeenstemming te brengen met de Kroonuitspraak. Deze bestemmingsplanherziening laat echter bijna vier jaar op zich wachten. De NAM verzoekt GS de planopstelling zelf ter hand te nemen. GS weigeren omdat de voorbereiding reeds in volle gang zou zijn. Tevens is de provincie van mening dat het geven van een aanwijzing de gang van zaken niet zou versnellen. Onderwijl wordt o.m. door de gemeente Terschelling een AROB-procedure opgestart tegen de verlenging van de boorvergunning. De bezwaren worden verworpen door de Raad van State.

Als in mei 1980 het ontwerp-bestemmingsplan ter visie wordt gelegd duurt het vervolgens nog tot juni 1986 voordat het bestemmingsplan onherroepelijk wordt. De beroepsprocedure bij de Kroon vergt 3 jaar en 7 maanden.

In augustus 1987 deelt de NAM aan het college van GS mede dat men heeft besloten af te zien van de boring op de Noorvaarder. Nieuwe boortechnieken maken het mogelijk de boring uit te voeren vanaf een in het Boomkesdiep geplaatst boorplatform ten westen van Terschelling. In 1989 wordt deze exploratieboring verricht.

Chronologisch overzicht

Initiatieffase

Seismisch onderzoek door de NAM

Totale tijdsduur: onbekend

Vorbereidingsfase

juni 1968	Aanvraag boorvergunning door NAM
februari 1969	Boorvergunning 'Griend' door Minister EZ verleend
juli 1970	Vorbereidingsbesluit bestemmingsplan "Natuurgebieden" door gemeenteraad Terschelling
augustus 1971	Aanmelding boorlocatie om. bij PCW, de Provinciale Adviescommissie en gemeente Terschelling
oktober 1971	Gemeentebestuur van Terschelling deelt mee "zeer afwijzend bezwaar" te hebben tegen de boring
maart 1972	Advies Provinciale Adviescommissie: een deel van de commissie maakt bezwaar tegen de boorlocatie wegens aantasting van natuurlijke en landschappelijke waarden

¹⁹⁰ Zie: kader 3.1.

maart 1972	Gemeente gaat na overleg alsnog akkoord met boorlocatie; vergunningverlening onder voorwaarde van het verlenen van een verklaring van geen bezwaar door GS
juli 1972	Ontwerp-bestemmingsplan "Natuurgebieden" ter visie
juli 1972	NAM maakt bezwaar tegen ontwerp-bestemmingsplan: boorlocatie is niet opgenomen
augustus 1972	PWC komt niet tot overeenstemming; Minister EZ gaat met boorlocatie akkoord.

Totale tijdsduur: ruim 4 jaar

Uitwerkingsfase

november 1972	Verklaring van geen bezwaar door GS geweigerd
februari 1973	Gemeenteraad Terschelling wijst bezwaar NAM tegen ontwerp-bestemmingsplan af
juli 1973	NAM tekent beroep aan bij GS tegen beslissing van de gemeenteraad
juli 1974	GS keuren bestemmingsplan "Natuurgebieden" goed; beroep NAM afgewezen
augustus 1974	NAM en Minister EZ tekenen kroonberoep aan tegen ontwerp-bestemmingsplan "Natuurgebieden"
maart/april 1977	NAM vraagt gesplitste vergunning aan bij Minister (wo. mini-boorvergunning voor West-Terschelling)
mei 1977	Kroon verklaart beroep van NAM en Minister gegrond: gemeenteraad moet bestemmingsplan herzien
juni 1977	Minister verleent NAM boorvergunning "West-Terschelling"
juli 1977	Gemeente Terschelling en particulieren tekenen AROB-beroep aan tegen vergunningverlening
juni 1978	Raad van State verwerpt beroep tegen boorvergunning "West-Terschelling"
december 1980	Vaststelling herzien bestemmingsplan "Natuurgebieden" door gemeenteraad Terschelling
juli 1982	Gemeente Terschelling weigert op verzoek NAM anticipatieprocedure toe te passen
juli 1982	GS keuren bestemmingsplan "Natuurgebieden" gedeeltelijk goed
juni 1986	Kroon keurt het herziene bestemmingsplan goed (op enkele, in dit verband niet ter zake doende, details na).

Totale tijdsduur: circa 14 jaar

Uitvoeringsfase

De boring heeft nooit plaatsgevonden.

Totale tijdsduur: n.v.t.

Recapitulatie

De opgetreden vertragingen in deze case doen zich uitsluitend voor gedurende de uitwerkingsfase en hebben met name betrekking op de planologische inpassing. De bestemmingsplanprocedure neemt ruim 14 jaar in beslag. Op verschillende momenten treden er vertragingen op in de termen van de overschrijding van de wettelijke termijnen uit de WRO.

Duenk en Hobma concluderen dat toepassing van de aangepaste termijnen uit de WRO 1985 zouden hebben geresulteerd in een aanzienlijke versnelling van de besluitvorming, met name wat betreft de duur van het Kroonberoep, de termijnen voor vaststelling van het bestemmingsplan, en de koppeling van de procedurestappen. De termijnoverschrijding van 2 jaar en 8 maanden bij de vaststelling van het herziene bestemmingsplan na de kroonuitspraak zou overigens ook onder de WRO 1985 mogelijk zijn. Alhoewel van gemeentewege wordt gewezen op de onervarenheid met het opstellen van bestemmingsplannen en de ingewikkeldheid van de voorschriften lijkt bestuurlijke onwil toch als voornaamste verklaring voor deze specifieke vertraging te kunnen worden opgevoerd ¹⁹¹.

De wet ruimtelijke ordening geeft de gemeente hier feitelijk dus alle ruimte om gedurende vele jaren te volharden in een weigerachtige houding. Opgemerkt dient te worden dat de provincie wat dit aangaat een minstens even belangrijke rol heeft gespeeld: er doen zich verschillende mogelijkheden voor waar de provincie de loop van de besluitvorming een andere wending had kunnen geven. Eventuele sancties (aanwijzing) vanuit de provincie tegen de gemeente waren echter niet aan de orde.

Er is geen sprake van enige vorm van coördinatie tussen de sectorale en ruimtelijke besluitvorming. De planologische afweging in de PWC staat geheel los van de bestemmingsplanprocedure. De gemeente in kwestie is niet vertegenwoordigd in de PWC (de gemeente wordt alleen om een standpunt gevraagd door de Provinciale Adviescommissie). De gemeente Terschelling heeft formeel de vrijheid zich niets gelegen te laten liggen aan het sector-voornemen. De marginale betrokkenheid van de gemeente in de PWC maakt het niet verwonderlijk dat de gemeente Terschelling niet geneigd blijkt te zijn haar medewerking te verlenen aan een project dat zij min of meer 'in de maag gesplitst' krijgt. De wijze van voorbereiding lijkt hier van invloed te zijn op de snelheid van de besluitvorming in latere stadia.

Financiële problemen doen zich in deze case niet voor, zoals algemeen het geval is in de sector delfstoffenwinning. De initiatiefnemer fourneert soms een tegemoetkoming van de kosten van de planwijziging. Daarnaast krijgen de gemeenten voor de aanleg van een winningslocatie altijd een financiële bijdrage voor de kosten van een eventuele planwijziging.

¹⁹¹ Vergelijk: Duenk, Hobma, op. cit., 1987b, blz. 35.

Kader 3.1 Procedures rond dieptedelfstoffenwinning

De activiteiten rond de opsporing van dieptedelfstoffen (olie, gas) door middel van boringen worden in Nederland geregeld in de Wet Opsporing Delfstoffen (WOD) van 3 mei 1967. De procedure ziet er in grote lijnen als volgt uit ¹⁹².

De initiatiefnemer dient een aanvraag voor een boorvergunning in bij de minister van Economische Zaken. Voordat de Minister hierover beslist wordt advies ingewonnen bij de Rijksgeologische Dienst, de Commissie Boorwerken en bij de Mijraad. De Commissie Boorwerken consulteert op haar beurt het provinciaal bestuur ¹⁹³. Als de Minister de boorvergunning heeft verleend, kan de houder vervolgens een aanvraag tot oprichting van een boorlocatie indienen bij de Planologische Werkcommissie (PWC). Deze commissie neemt een beslissing over de exacte locatie van de boring. De PWC is samengesteld uit vertegenwoordigers van de ministeries van Defensie, V&W, L&V, EZ en VROM, daarnaast hebben vertegenwoordigers van de Stichting Natuur en Milieu en het Landbouwschap een adviserende stem. Middels een advies van de provincie, voorafgaand aan het overleg, worden onder meer de betrokken gemeenten geraadpleegd, in sommige gevallen eveneens de PPC en GS (dit advies wordt in de Provincie Friesland verzorgd door de Provinciale Adviescommissie toepassing Mijwet 1810). Indien de PCW niet tot een unanieme beslissing kan komen wordt het besluit doorgeschoven naar de Minister van EZ. De minister van EZ neemt deze beslissing in overeenstemming met zijn ambtgenoot van VROM, na behandeling in de RRROM, en na advisering door de RPC en door GS. De sectorprocedure is hiermee afgerond. Zowel tegen het besluit tot vergunningverlening door de Minister als het locatiebesluit van de PCW/Minister kan een AROB-procedure worden aangespannen. De procedures zijn niet gebonden aan wettelijke termijnen. Vervolgens dient de initiatiefnemer bij de desbetreffende gemeente(n) een aanvraag voor een bouw- en aanlegvergunning in.

3.13 Ontgroning Plateau van Margraten ^{194 195}

Soort project: Monofunctioneel locatieproject
 Periode: 1976-1989
 Kosten: circa 90 miljoen

Inleiding

In 1976 vraagt de Maastrichtse cementfabriek ENCI een vergunning aan bij Gedeputeerde Staten van de provincie Limburg ten behoeve van de winning van mergel in het Plateau van Margraten. De concessie zou moeten gelden voor een gebied van 433 ha voor een periode van 40 jaar vanaf het jaar

¹⁹² Voor een uitgebreidere toelichting op de wettelijke procedures zie: Duenk en Hobma, op. cit., 1987b, blz. 15-18.

¹⁹³ Deze consultatie heeft alleen betrekking op het aanwijzen van de van boorwerken te vrijwaren kwetsbare en/of aandachtsgebieden. De mening over het al dan niet verlenen van de boorvergunning wordt daarbij niet gevraagd.

¹⁹⁴ Literatuur: H. Baake, P. Groot en Th. Postmes, 'Het plateau van Margraten; conflict tussen milieu en bedrijf', Natuur en Techniek, 50, nr. 3, 1982; W. de Haas, 'De productie van cement; De noodzaak van een nieuwe concessie', Natuur en Techniek, 50, nr. 2, 1982; B. de Rijk, M. Poesen, 'Kalksteen (mergel) voor de cementindustrie', Ontgroningen in beweging onder redactie van P. Ike, GEO-Pers, Groningen, 1989.

¹⁹⁵ Deze case kan zeker niet worden beschouwd als een prototype ontgroningencase. In deze categorie vormt het project een uitzondering vanwege de ongewoon grote omvang van de aangevraagde concessie en de relatie met het voortbestaan van de ENCI. De beschrijving beperkt zich tot de geschiedenis van de vergunningaanvraag door de ENCI. De kwestie rond de uitbreiding van de huidige groeve 't Rooth t.b.v. de hier reeds gevestigde maalindustrie komt slechts zijdelings aan de orde.

1991¹⁹⁶. Onmiddellijk barst een heftige discussie los; zo komen er 8572 bezwaarschriften binnen bij de provincie. Tegenstanders komen in het geweer tegen de op handen zijnde vernietiging van een stuk onvervangbaar landschap met grote natuurwetenschappelijke, sociaal-culturele en recreatieve waarden. Voorts wordt gevreesd voor problemen met de drinkwatervoorziening. Voorstanders stellen het belang van de werkgelegenheid¹⁹⁷ voorop en wijzen op het strategisch belang van een eigen Nederlandse cementindustrie. Een schier eindeloze hoeveelheid rapporten verschijnt eind jaren zeventig en begin jaren tachtig¹⁹⁸. De provincie komt intussen na een tweetal verdagingen niet tot een besluit binnen de gestelde termijn. De vergunning wordt derhalve ex lege geweigerd. De ENCI gaat hierop in beroep bij de Kroon. GS komen vervolgens met een zeer omstreden stellingname waarin men toch kiest voor het belang van de werkgelegenheid en dus voor vergunningverlening. De Kroonuitspraak laat onderhand zeer lang op zich wachten (uiteindelijk bijna 8 jaar). In haar advies aan de Kroon adviseert de Raad voor de Waterstaat tot het verlenen van de vergunning onder voorwaarde dat er een studie verricht wordt naar mogelijke alternatieve winplaatsen. Een uitspraak waar zowel voor- als tegenstanders zich in kunnen vinden. De hierop ingestelde studiec commissie (*Commissie Alternatieve Winplaatsen van Mergel in Zuid-Limburg*) concludeert dat er geen alternatieven voorhanden zijn voor grootschalige kalksteenwinning, maar wijst tegelijkertijd op de mogelijkheden die de bestaande concessie biedt. De Kroon stelt in haar definitieve uitspraak (juni 1985) dat er "voor een vergunningverlening als gevraagd in elk geval thans geen voldoende termen kunnen worden gevonden"¹⁹⁹. Deze redenering houdt de deur nog op een kier. De ENCI vestigt haar hoop vervolgens op de beleidsnota over het langetermijnbeleid inzake oppervlaktedelfstoffenwinning, die de Minister van V&W na de Kroonuitspraak aankondigt.

In 1989 laat de Minister via een brief vooruitlopend op de nota *Gegronde Ontgronden* (en in afwijking van de eerdere ontwerp-versie) weten dat er geen verdere ontgroningen mogen plaatsvinden op het Plateau van Margraten. In de definitieve versie van de voornoemde nota wordt deze stellingname enigszins afgezwakt: indien de provincie een vergunning verleent ten behoeve van een beperkte, eenmalige uitbreiding van de bestaande groeve bij 't Rooth zal de regering zich hier niet tegen verzetten. Een grootschalige afgraving ten behoeve van de cementindustrie wordt afgewezen; de concessie-aanvraag van de ENCI is hiermee definitief van de baan. Enkele maanden later komt de ENCI met de mededeling dat het voortbestaan van de fabriek voorlopig (voor 20 à 30 jaar) veiliggesteld is door een betere uitnutting van de bestaande, uitgebreide, St. Pietersberg-concessie. Dit neemt niet weg dat de kans bestaat dat binnen een aantal jaren dezelfde problematiek opnieuw in discussie zal komen. In het Ontwerp-Deelplan Kalksteen van de provincie Limburg, dat eind 1991 verschijnt, wordt een grootschalige concessie op het Plateau ten behoeve van de cementindustrie uitgesloten. Dit

196 De grootte van het concessie-gebied en de lange tijdsduur hangen samen met de grote investeringen die moeten worden gedaan. Zo is het nodig om een 8 km. lange onderaardse tunnel van het bestaande fabriekscomplex naar de nieuwe groeve aan te leggen t.b.v. het vervoer van de mergel.

197 Het voortbestaan van de ENCI is in het geding aangezien de fabriek afhankelijk is van mergel als basisgrondstof voor het vervaardigen van cement.

198 Zie voor een (lang niet volledige) opsomming: H. Baake, P. Groot en Th. Postmes, 'Het plateau van Margraten; conflict tussen milieu en bedrijf', in: *Natuur en Techniek*, 50, nr. 3, 1982, blz. 210-211; 'De productie van cement; De noodzaak van een nieuwe concessie', *Natuur en Techniek*, 50, nr. 2, 1982, blz. 120-121.

199 Tekst ontleend aan KB geciteerd in: J. Koekebakker, 'Toekomst cementindustrie erg onzeker', *Financieel-economisch Magazine*, nr. 35, november 1985, blz. 79.

plan, dat deel uitmaakt van het Provinciaal Ontgrondingenplan, is tot op heden niet in de PS behandeld.

Chronologisch overzicht

Initiatieffase

1975

Aanwijzing van Mergelland als 'proefgebied Nationaal Landschapspark'.

Totale tijdsduur: onbekend

Vorbereidingsfase

november 1976

Indiening bij GS Limburg van vergunningsaanvraag t.b.v. mergelwinning op het Plateau van Margraten door de ENCI; publikatie van zgn. 'Syntheserapport' ter ondersteuning van aanvraag

mei 1977

GS roepen 'Commissie Ontgroning ENCI-Margraten' in het leven

september 1977

ENCI tekent Kroonberoep aan tegen weigering van vergunningverlening ex lege

maart 1978

Rapport van de Commissie *Ontgroning ENCI-Margraten* wordt gepresenteerd; 10 leden vóór en 8 leden tegen vergunning-verlening

juni 1978

Standpuntbepaling van GS op basis van rapporten van de PPC, de Commissie *Ontgroning ENCI-Margraten* en ambtelijke werkgroep: werkgelegenheid geeft doorslag; advies aan Kroon de ontgroning toch toe te staan

juni 1981

GS deelt ENCI mee dat verlenging van de concessie St.Pietersberg na 1991 mogelijk is

december 1982

Advies van de RvdWS: vergunning mag worden verleend onder voorwaarde dat eerst alle alternatieven bestudeerd moeten worden

januari 1983

Minister van V&W stelt de '*Commissie Alternatieve Winplaatsen van Mergel in Zuid-Limburg*' in

oktober 1983

Eindconclusie van de Commissie Alternatieve Winplaatsen: geen nieuwe grootschalige winlocaties mogelijk

juni 1985

Kroonuitspraak nr.112 (19-06-85): weigering vergunning wordt niet ongedaan gemaakt: beroep ENCI afgewezen

juni 1985

Minister van V&W kondigt beleidsnota aan voor het lange termijnbeleid inzake de oppervlakte-delfstoffenvoorziening

1987

Kabinet gaat akkoord met de ontwerp-versie van de Nota *Gegrond Ontgronden* waarin de afgraving van het Plateau van Margraten niet onmogelijk wordt gemaakt

januari 1989

Vooruitlopend op het rapport *Gegrond ontgronden* beslist de Minister van V&W dat er geen ontgrondingen op het Plateau van Margraten mogen plaatsvinden

januari 1989

GS delen mede dat er geen vergunning zal worden verleend voor grootschalige kalksteenwinning op het Plateau; toestemming voor een

april 1989 uitbreiding van de bestaande groeve 't Rooth wordt niet op voorhand uitgesloten
 Nuancering van de uitspraak van de minister in de definitieve versie van *Gegronnd Ontgronden*: indien de provincie een vergunning verleent t.b.v. beperkte uitbreiding 't Rooth zal de regering zich daar niet tegen verzetten.

Totale tijdsduur: circa 13 jaar

Verdere ontwikkelingen

november 1991 Ontwerp-deelplan Kalksteen van provincie verschijnt: m.u.v. beperkte uitbreiding groeve 't Rooth geen vergunningverlening t.b.v. kalksteenwinning in Limburg.

Recapitulatie

De besluitvorming heeft zich jarenlang geconcentreerd op die ene cruciale, ogenschijnlijk simpele, vraag of de vergunning nu wel of niet verleend zou moeten worden. De problematiek, een conflict tussen economische en milieubelangen, had een dermate controversieel karakter dat geen enkele instantie zich er de vingers aan wilde branden en daarom werd de beslissing jarenlang uitgesteld. Een enorme hoeveelheid onderzoeken en rapporten zijn door zowel de vóór- als tegenstanders gepresenteerd ter ondersteuning van hun zaak. Nader onderzoek wordt verschillende malen aangewend als excuus om een beslissing uit de weg te gaan. Desondanks hebben de vele studies op een aantal punten tot belangrijke nieuwe inzichten geleid. De aanzienlijke vertragingen die zijn opgetreden zijn in belangrijke mate toe te schrijven aan politieke besluiteloosheid.

3.14 Stortplaats 'De Dolten/De Wierde' ²⁰⁰ ²⁰¹

Soort project: Monofunctioneel locatieproject

Periode: 1977-1993

Kosten: 66,1 miljoen

Inleiding

In 1977 wordt voor het eerst gewezen op de noodzaak van een nieuwe vuilstortlocatie in de provincie Friesland. De provincie maakt aanvankelijk weinig haast met het vinden van een geschikte locatie; pas in 1981 wordt, mede onder druk van het ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne (VOMIL) ²⁰², een locatie-onderzoek opgestart. In het provinciaal afvalstoffenplan wordt de inge-

²⁰⁰ Literatuur: Siersma, op. cit., 1993, blz. 192-234; en P. Driessen et. al., Locatiekeuze van afvalverwerkingsinrichtingen: een beleidsevaluatief onderzoek, Vakgroep Milieu, natuur en landschap, Katholieke Universiteit Nijmegen, Nijmegen, 1990, blz. 56-63.

²⁰¹ 'De Dolten' is de naam die na verloop van tijd aan de potentiële vuilstortlocatie Nijehaske wordt gegeven. In maart 1993 wordt de naam van de nieuwe stortplaats veranderd in 'De Wierde'.

²⁰² De Regionale inspectie uit zware kritiek op het ontwerp-plan en dreigt impliciet met afkeuring.

bruikname van de nieuwe stortplaats al in 1983 voorzien ²⁰³. Het locatie-onderzoek wordt door de provincie uitbesteed aan Ingenieursbureau Oranjewoud. De Friese gemeenten worden nauw betrokken bij de studie. Drie van de vier geselecteerde gemeenten verzetten zich tegen de mogelijke realisering van een vuilstort op hun grondgebied. Alleen de gemeente Haskerland reageert in beginsel niet afwijzend. Onderwijl wordt door de exploitant van de bestaande vuilstort te Ouwsterhaule, de Vries Grondwerken, een lobby-campagne begonnen om de sluiting van zijn stortplaats te voorkomen (in het locatie-onderzoek is deze locatie overigens al in eerste ronde afgevallen). De lobby-campagne werpt zijn vruchten af: in mei 1983 ziet gedeputeerde Dankert zich genoodzaakt de mogelijkheden tot uitbreiding van de stortplaats te Ouwsterhaule in heroverweging te nemen. Een maand later verschijnt de rapportage van de laatste fase van de locatiestudie: de twee goedkoopste locaties (Oudehaske en Nijehaske) worden geselecteerd. Toevallig (?) bevinden beide locaties zich binnen de grenzen van de gemeente Haskerland ²⁰⁴. Er zijn nu dus drie locaties in discussie: Oudehaske, Nijehaske en Ouwsterhaule. Een gemeentelijke herindeling maakt dat per 1-1-1984 alle drie de locaties binnen dezelfde, nieuw gevormde gemeente Scharsterland komen te liggen. De provincie draagt de taken rond de locatiekeuze per oktober 1984 over aan het Openbaar Lichaam Afvalverwerking Friesland (OLAF). Na lang aarzelen bepaalt de OLAF haar keuze in 1986 uiteindelijk op de bestaande locatie Ouwsterhaule. Wanneer blijkt dat de gemeente Scharsterland slechts medewerking wil verlenen aan de locatie Nijehaske neemt het OLAF het standpunt van de gemeente over. Onder strikte voorwaarden verklaart de gemeente Scharsterland zich bereid planologische medewerking te verlenen voor de locatie Nijehaske. Deze bereidheid verdwijnt gaandeweg onder invloed van het toenemende verzet van de omwonenden maar ook als gevolg van het voornemen van de provincie om de stortplaats ook in te richten voor het storten van licht chemisch afval. De gemeente wil dit absoluut niet. Onderwijl voltrekken zich enige veranderingen in de algemene inzichten t.a.v. het afvalverwerkingsbeleid: de nadruk wordt meer en meer gelegd op het verbranden van afval i.p.v. het storten. Deze ontwikkelingen maken dat de gemeente in 1988 haar medewerking opschort in afwachting van de beantwoording van enige prangende vragen door de provincie. Zo wordt de noodzaak van een nieuwe vuilstort in Friesland door de gemeente in twijfel getrokken evenals de actualiteit van het locatie-onderzoek uit 1983. Intussen verschijnt een Milieu-effectrapport dat vervaardigd is door een extern bureau in opdracht van het OLAF. De MER-commissie spreekt zich negatief uit over het rapport. Een aangepast rapport verschijnt in maart 1989 tegelijk met de antwoorden van de provincie op de vragen van de gemeente Scharsterland. Uit onderzoek dat de provincie heeft laten verrichten blijkt dat locatiestudie nog immer actueel is ²⁰⁵. Er is volgens de provincie nog steeds alle reden voor de aanleg van een nieuwe stortplaats. De gemeente Scharsterland besluit hierop in juni 1989 in het geheel geen medewerking meer te verlenen. De provincie geeft vervolgens een aanwijzing aan Scharsterland,

²⁰³ Ingevolge de Afvalstoffenwet heeft de provincie speciale bevoegdheden op het terrein van de afvalverwijdering. In het provinciale afvalstoffenplan worden intergemeentelijke samenwerkingsgebieden aangewezen. De gemeentebesturen zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de beleidsuitvoering en moeten met het oog hierop een gemeenschappelijke regeling treffen (art. 15 AW). Het ontbreken van overeenstemming van een inrichting met het provinciale plan verplicht tot een weigering van een vergunning van provinciale zijde.

²⁰⁴ Vergelijk Driessen et. al., op. cit., 1990, blz. 92-93.

²⁰⁵ De provincie geeft Bureau Oranjewoud de opdracht om na te gaan of de locatiestudie uit 1983, uitgevoerd door hetzelfde adviesbureau (!), nog wel als actueel beschouwd kan worden. In februari 1989 wordt verslag uitgebracht.

waartegen o.m. door de gemeente beroep wordt aangetekend ²⁰⁶. In april 1991 worden de beroepen verworpen door de Raad van State. Het bestemmingsplan wordt vervolgens binnen enkele maanden aangepast nadat de provincie, de gemeente en het OLAF in onderling overleg tot overeenstemming zijn gekomen. Er wordt op een aantal punten tegemoet gekomen aan de wensen van de gemeente en omwonenden. Zo wordt gemeente financieel gecompenseerd in verband met de kosten die zijn gemaakt voor de planologische inpassing. Tevens ontvangt de gemeente een bedrag van f 2,- per gestorte ton afval. Ook wordt een regeling voor de schadevergoeding aan de omwonenden opgenomen en een beheerscommissie in het leven geroepen met een afgevaardigde van de omwonenden.

Medio 1992 wordt met de uitvoeringswerkzaamheden aangevangen. Sinds begin 1993 is de nieuwe vuilstort in gebruik.

Chronologisch overzicht

Initiatieffase

september 1977	Start voorbereiding provinciaal afvalstoffenplan
december 1977	Vaststelling behoefte nieuwe stortplaats in ambtelijke kring
april 1979	Interimnota wordt aan gemeenten gezonden
medio 1980	Ontwerp-afvalstoffenplan is gereed.

Totale tijdsduur: ruim 3 jaar

Vorbereidingsfase

december 1980	Start voorbereidingen van locatie-onderzoek
juli 1981	Aanbesteding locatie-onderzoek door GS aan extern adviesbureau
januari 1982	Informatienota: bestaande stortplaats Ouwsterhaule valt af
mei 1982	Interim-nota wordt aan de gemeenten gestuurd
oktober 1982	Voortgangsnota wordt aan de gemeenten gezonden
oktober/november '82	Gesprekken tussen gemeenten en provincie
2 ^e helft 1982	Lobbycampagne voor behoud van bestaande vuilstort Ouwsterhaule door de exploitant (de Vries)
januari-maart 1983	Reacties van de gemeenten met een potentiële stortlocatie: 3 afwijzende, 1 niet-afwijzend (Haskerland)
mei 1983	Toezegging van GS m.b.t. heroverweging van de uitbreidingsmogelijkheden van de bestaande vuilstort in Ouwsterhaule: consultatie minister van VROM
juni 1983	Presentatie van het ' <i>Verslag van de kostenvergelijking van de potentiële vuilstortlocaties</i> ': locaties Oudehaske en Nijehaske als beste opties
februari 1984	Minister van VROM heeft onder voorwaarden geen bezwaar tegen uitbreiding Ouwsterhaule

²⁰⁶ In totaal worden zeven beroepsschriften ingediend afkomstig van de gemeente Scharsterland (2), de aangrenzende gemeente Heerenveen, een tweetal bedrijven, een watersportvereniging en een lokale belangengroep van omwonenden.

juni 1984	Standpunt GS: geen van de drie opties (Nijehaske, Ouwahaske en Ouwsterhaule) wordt uitgesloten
oktober 1984	Taakoverdracht aan het Openbaar Lichaam Afvalverwijdering Friesland (OLAF)
januari 1985	De Vries biedt rapport aan over uitbreiding van de vuilstort in Ouwsterhaule; protest van omwonenden middels handtekeningenactie
oktober 1985	Dagelijks Bestuur (DB) van het OLAF kiest voor locatie Nijehaske. Nieuw rapport van de Vries leidt tot uitstel besluit van Algemeen Bestuur (AB) van het OLAF
november 1985	DB kiest wederom voor Nijehaske, nieuw financieel aanbod van de Vries: wederom uitstel van besluit AB
maart 1986	AB van het OLAF kiest voor Ouwsterhaule als de nieuwe vuilstortlocatie
zomer 1986	Inspraakronde in gemeente Scharsterland n.a.v. gemeentelijke informatie nota betreffende de keuze tussen de beide locaties binnen de gemeente
november 1986	De Raad van Scharsterland toont zich in principe bereid om (onder bepaalde voorwaarden) planologische medewerking te verlenen ten behoeve van de realisatie van de stortlocatie Nijehaske (i.p.v. Ouwsterhaule)
januari 1987	OLAF neemt het standpunt van de gemeente over (keuze locatie Nijehaske)

Totale tijdsduur: circa 6 jaar

Uitwerkingsfase

maart 1988	Gemeente Scharsterland schort medewerking op; verzoek om nadere informatie over het afvalbeleid van de provincie
april 1988	MER-rapport gepubliceerd
augustus 1988	Negatief advies MER-commissie
november 1988	Provincie verzoekt gemeente om bestemmingsplanprocedure te hervatten; gemeente weigert
februari 1989	Adviesbureau Oranjewoud acht de locatiestudie uit 1983 nog steeds actueel (<i>Compilatie van de locatiestudie</i>)
maart 1989	In reactie op het verzoek om nader informatie antwoordt GS dat de noodzaak van de stortplaats op locatie Nijehaske blijft aanwezig. Aanvullend MER-rapport gereed
juni 1989	Gemeente Scharsterland besluit geen medewerking meer te verlenen aan de realisatie van een vuilstort op haar grondgebied
juli 1989	Aanwijzing van de provincie aan de gemeente Scharsterland
juli 1989	Zeven beroepsschriften ingediend tegen de aanwijzing
februari 1990	OLAF dient aangepast MER-rapport alsmede nieuwe vergunning aanvraag in bij de provincie
juni 1990	Positief toetsingsadvies van de MER-commissie

maart 1991	Provincie verleent benodigde vergunningen; Scharsterland tekent hier beroep tegen aan
april 1991	Beroepen worden door de Raad van State verworpen; overleg opgestart tussen gemeente, provincie en OLAF
september 1991	Overeenkomsten getekend tussen gemeente en provincie enerzijds en gemeente en OLAF anderzijds
oktober 1991	Bestemmingsplan ter visie gelegd; 11 bezwaarschriften ingediend
maart 1992	GS keuren bestemmingsplan goed; geen kroonberoepen aangetekend
mei 1992	Bestemmingsplan onherroepelijk.

Totale tijdsduur: circa 5 jaar

Uitvoeringsfase

medio 1992	Start uitvoeringswerkzaamheden
begin 1993	Ingebruikname van de nieuwe stortplaats 'De Wierde' (voorheen 'De Dolten' op locatie Nijehaske).

Totale tijdsduur: circa 1 jaar

Recapitulatie

Het beleidsproces om een locatie voor een nieuwe afvalstortplaats te vinden komt traag op gang. Er kan gesproken worden van vertraging in de initiatiefase omdat het initiatief voor het project feitelijk te laat door de politiek wordt overgenomen. In 1977 wordt in het ambtelijk circuit de noodzaak van een nieuwe vuilstort reeds gesignaleerd. Pas in 1981 wordt tot daadwerkelijke actie overgegaan (opstarten van het locatie-onderzoek) onder druk van met name het ministerie van VROM. Op hetzelfde moment wordt in het Provinciaal Afvalstoffenplan gesignaleerd dat de toenmalige stortlocatie Ouwsterhaule in 1983 vol zal raken en dat een vervangende locatie nodig is.

Een belangrijkste factor die een rol speelt bij het ontstaan van de vertragingen die optreden in de voorbereidings- en uitwerkingsfase is gelegen in de weinig open houding van de provincie en het OLAF ten opzichte van de gemeente(n). De gemeente Scharsterland lijkt niet als een volwaardige onderhandelingspartner te worden beschouwd. Driessen et. al. beschrijven de situatie als volgt: "De provincie en het OLAF zouden de besluiten wel nemen, de gemeente hoefde alleen maar formeel medewerking te verlenen"²⁰⁷. De opstelling van de gemeente Scharsterland heeft echter evenzeer bijgedragen aan het ontstaan van vertragingen in de voortgang²⁰⁸. De aanvankelijk welwillende houding van de gemeente (onder voorwaarden) gaat gaandeweg over in een volstrekt afwijzende houding.

De provincie ondergraaft de geloofwaardigheid van het eigen locatie-onderzoek ondergraven door de locatie Ouwsterhaule via de achterdeur weer in de besluitvorming te betrekken. Siersma wijst erop dat het planningproces uit de Afvalstoffenwet niet heeft gewerkt als een duidelijke structuur voor de

²⁰⁷ Driessen et. al., op. cit., 1990, blz. 61.

²⁰⁸ Vergelijk: Driessen et. al., op. cit., 1990, blz. 56.

beleidsvoering in deze case ²⁰⁹. Driessen et. al. constateren tegelijkertijd dat "de ruimtelijke ordening in dit besluitvormingsproces geen enkele rol heeft gespeeld" ²¹⁰. De werkelijke besluitvorming voltrekt zich grotendeels buiten de wettelijke kaders om. De aanwijzing van de provincie sorteert wel het beoogde effect: na de uitspraak van de Kroon wordt het bestemmingsplan door de gemeente in korte tijd aangepast. Deze plotselinge welwillende houding van de gemeente kan worden toegeschreven aan de serieuze onderhandelingen die na afloop van de aanwijzingsprocedure zijn gevoerd tussen de gemeente, de provincie en het OLAF. Er wordt op een aantal belangrijke punten (o.a. financieel) tegemoet gekomen aan de wensen van de gemeente en omwonenden.

Het oponthoud gedurende de uitwerkingsfase kan voor een belangrijk deel worden toegeschreven aan de onduidelijkheid over het (provinciaal) beleid t.a.v. de verwerkingsmethodes.

3.15 Ruilverkaveling Havelte ²¹¹

Soort project: Ontwikkelingsproject
 Periode: 1970-?
 Kosten: circa 30 miljoen (raming)

Inleiding

De initiatieven voor de ruilverkavelingsoperatie zijn afkomstig van de agrarische sector, het waterschap en de lokale overheid. Vanaf medio vijftiger jaren worden door deze partijen verschillende aanvragen ingediend bij de GS van de provincie Drenthe. De inefficiënte verkaveling, de gebrekkige ontsluiting en moeizame waterbeheersing worden als argumenten aangevoerd ter ondersteuning van de aanvraag. De uiteindelijke beslissing om een ruilverkavelingsproject op te starten wordt genomen op rijksniveau, door de Centrale Cultuurtechnische Commissie (CCC) ²¹². Na een positieve beslissing in de Provinciale Staten wordt het ruilverkavelingsproject bij Havelte ²¹³ in 1970 door de CCC op het zogenaamde 'volgordeschema' geplaatst hetgeen betekent dat er krediet beschikbaar komt voor grondaankopen en planvoorbereidingswerkzaamheden.

De CCC stelt vervolgens een Voorbereidingscommissie in, die wordt belast met de opstelling van het ruilverkavelingsrapport ²¹⁴. De commissie wordt geconfronteerd met claims die worden ingebracht

²⁰⁹ Siersma, op. cit., 1993, blz. 233.

²¹⁰ Driessen et. al., op. cit., 1990, blz. 62.

²¹¹ Literatuur: De Koningh et. al., op. cit., 1985, blz. 87-105.

²¹² De CCC is belast met de algemene leiding van ruilverkavelingszaken op rijksniveau en voorziet de Minister van advies op het terrein van de ruilverkaveling.

²¹³ Het gaat om een terrein met een oppervlakte van 3235 ha. voor het grootste gedeelte gelegen binnen de gemeente Havelte.

²¹⁴ De vijf stemgerechtigde leden van de commissie zijn allen afkomstig uit agrarische sector van het gebied zelf, daarnaast worden deskundigen van de PPD en Staatsbosbeheer bij de planvoorbereiding betrokken alsmede de burgemeester van Havelte. Het secretariaat wordt verzorgd door de Cultuurtechnische Dienst (huidige Landinrichtingsdienst) van de provincie.

ten behoeve van de bescherming van natuur- en landschappelijke waarden. Deze claims stuiten op verzet vanuit de landbouwers die de ruilverkaveling bij uitstek zien als een instrument ter behartiging van agrarische belangen²¹⁵. Deze botsing van belangen manifesteert zich ook bij andere ruilverkavelingsoperaties in de regio. Een bruikbaar toetsingskader in de vorm van een (ruimtelijke) ontwikkelingsvisie voor het gebied wordt node gemist (een vigerend streekplan ontbreekt. De CCC, die wordt ingeschakeld om de besluitvorming uit de impasse te halen, dringt bij de provincie aan op de ontwikkeling van een integrale visie. De hierop ingestelde, breed samengestelde, Commissie Zuid-West Drenthe (CZWD) slaagt er niet in op de geplande korte (?) termijn (18 maanden) de integrale visie op de toekomstige inrichting van zuidwest Drenthe te formuleren²¹⁶. Onderwijl komt de Voorbereidingscommissie wel tot consensus en presenteert een eigen landschapsplan waarover vervolgens in de CZWD gestemd wordt²¹⁷. De situatie doet zich dus voor dat de CZWD - mede ingesteld om een oplossing te vinden voor de problemen van de Voorbereidingscommissie ruilverkaveling - zich committeert aan een plan dat ondertussen opgesteld is door diezelfde commissie, voordat men zelf tot een eindoordeel heeft weten te komen²¹⁸. Het advies van de CZWD en de daaropvolgende standpuntbepaling van de Provinciale Staten scheppen duidelijkheid over welk percentage van het gebied in aanmerking komt voor beschermende maatregelen. De concrete vertaling hiervan in een concept-stemmingsrapport kost desalniettemin 2 jaar. Tien jaar na de installatie van de Voorbereidingscommissie vindt stemming onder de landeigenaren plaats (na inspraakronde, advies CCC en PPC, bezwarenprocedure GS, voorlopige vaststelling GS). Na de positieve uitslag²¹⁹ kan GS overgaan tot de installatie van een Plaatselijke Commissie die zich bezig zal houden met de concrete begeleiding van de uitvoeringswerkzaamheden. De aanstellingsprocedure van deze commissie neemt vervolgens ruim een jaar tijd in beslag vanwege onenigheid over de bezetting van de zetel van vertegenwoordiger van de particuliere natuurbescherming.

In het ruimtelijk spoor is het ontbreken van een aangepast bestemmingsplan voor het buitengebied van de gemeente Havelte vermeldenswaard. In het bestemmingsplan dat in 1971 door de gemeenteraad was vastgesteld wordt geen rekening gehouden met de ruilverkaveling. Tegen dit bestemmingsplan wordt Kroonberoep ingesteld. De Kroon onthoudt gedeeltelijk goedkeuring aan het plan. De gemeente wacht na de Kroonuitspraak (waarin de gemeente gesommeerd wordt het bestemmingsplan in overeenstemming te brengen met de uitspraak) op duidelijkheid van het Ministerie van

²¹⁵ De procedures die hier van toepassing zijn, worden beschreven in de Ruilverkavelingswet van 1954. Deze wet was sterk gericht op het verwezenlijken van agrarische doelstellingen. De wet voorzag echter ook in de opstelling van een landschapsplan; in dat verband konden de claims van natuur- en landschapsbehartigers worden verwacht.

²¹⁶ De opstelling van een geheel nieuw streekplan biedt geen perspectief vanwege de tijd die daarmee gemoeid is. De ruimtelijke visie die door de CZWD wordt opgesteld fungeert wel als voorstudie t.b.v. het nieuwe streekplan.

²¹⁷ De overeenstemming in de Voorbereidingscommissie (en later in de CZWD) wordt mede mogelijk als gevolg van de nieuwe beleidslijnen van het ministerie van L&V zoals verwoord in de "Nota betreffende de relatie tussen landbouw en natuur en landschapsbehoud" die in 1975 wordt uitgebracht (de zgn. 'Relatie-nota').

²¹⁸ Deze constructie heeft geen formele werking; alleen GS is gerechtigd het landschapsplan van de Voorbereidingscommissie goed te keuren. GS wacht echter het advies van de CZWD af. De status van het landschapsplan wordt door de positieve ontvangst in de CZWD echter wel sterk vergroot.

²¹⁹ Alhoewel het aantal tegenstemmers groter is dan het aantal vóór-stemmers (253 tegen 210) geeft het grotere aantal hectares dat de laatste groep vertegenwoordigt de doorslag (1014 tegenover 1685 ha.). De Koningh et. al., op. cit., 1985, blz. 96.

Defensie over uitbreiding van het militair oefenterrein alvorens over te gaan tot aanpassingen. Een en ander neemt ruim 10 jaar in beslag. Vervolgens ontstaat de discussie of in het bestemmingsplan klakkeloos de normen uit de ruilverkaveling moeten worden overgenomen of dat een aparte ruimtelijke belangenafweging gemaakt moet worden. Het ontwerp-bestemmingsplan is opgesteld volgens de laatste filosofie en legt aldus een aantal beperkende voorwaarden op aan de uitvoeringswerkzaamheden van de ruilverkaveling. De raad gaat hier niet mee akkoord zodat het bestemmingsplan alsnog wordt aangepast aan het ruilverkavelingsplan. Zowel GS als de Kroon onthouden vervolgens hun goedkeuring. In 1992 kan het bestemmingsplan uiteindelijk definitief worden vastgesteld.

Chronologisch overzicht

Initiatieffase

1954	Eerste aanvraag tot ruilverkaveling ingediend bij GS
maart 1966	Gemeente Havelte vraagt ruilverkaveling aan voor gehele grondgebied
mei 1967	Advies CCC aan GS over aanvraag
mei 1968	Goedkeuring aanvraag door GS.

Totale tijdsduur: ruim 14 jaar

Vorbereidingsfase

1970	CCC plaatst ruilverkavelingsproject Havelte op het volgordeschema
maart 1971	Benoeming Vorbereidingscommissie door CCC
februari 1971	Bestemmingsplan Buitengebied door gemeente Havelte vastgesteld
april 1972	Bestemmingsplan Buitengebied goedgekeurd door GS
december 1973	CZWD geïnstalleerd door PS
september 1974	Kroon onthoudt goedkeuring aan delen bestemmingsplan Buitengebied
november 1975	CZWD schaart zich achter landschapsplan van de Vorbereidingscommissie
maart 1976	Voorontwerp streekplan ZW-Drenthe verschijnt
juni 1976	Eindrapport van CZWD gepubliceerd
december 1976	GS stellen landschapsplan van de Vorbereidingscommissie vast. Gemeente Havelte verklaart dat bestemmingsplan aangepast zal worden aan het ruilverkavelingsplan
december 1979	Concept-stemmingsrapport verschijnt na inspraakronde
1980	Streekplan zuidwest Drenthe vastgesteld
april 1981	Definitieve vaststelling stemmingsrapport incl. landschapsplan door GS
mei 1981	Stemming Ruilverkaveling Havelte; plan goedgekeurd.

Totale tijdsduur: circa 10 jaar

Uitwerkingsfase/Uitvoeringsfase ²²⁰

februari 1982	Plaatselijke Commissie geïnstalleerd
medio 1982	Aanvang uitvoeringswerkzaamheden
mei 1985	Ontwerp bestemmingsplan Buitengebied ter inzage, eigen ruimtelijke afweging onafhankelijk van ruilverkavelingsplan
december 1985	Bestemmingsplan in gewijzigde vorm door gemeenteraad vastgesteld (wèl conform ruilverkavelingsplan)
april 1987	GS onthoudt goedkeuring aan het bestemmingsplan
februari 1990	Bij KB (28-02-1990) wordt goedkeuring onthouden; art. 30 WRO-procedure
mei 1990	Vaststelling begrenzingsplan door GS
april 1992	Aangepast bestemmingsplan vastgesteld door de gemeenteraad
nov.1987-medio 1994	Procedure rond plan van toedeling.

Totale tijdsduur: meer dan 11 jaar

Volgens planning

medio 1996	Einde ruilverkaveling met gereedkomen van renteberekening.
------------	--

Recapitulatie

Op geen enkel moment in deze case is er sprake geweest van een expliciet grote tijdsdruk alhoewel van agrarische zijde wel wordt aangedrongen op spoed. In feite staan alle betrokken overheidsinstanties steeds positief tegenover de operatie, alhoewel men van mening verschilt over de concrete inhoudelijke uitwerking. Er bijna nooit sprake van dat bepaalde instanties het besluitvormingsproces doelbewust trachten te blokkeren (misschien kunnen alleen de activiteiten van de milieu-organisaties als zodanig worden bestempeld). Dit feit kan wellicht worden toegeschreven aan het karakter van het project: door onderhandelen valt er voor alle partijen 'iets te halen'. De inbreng van een partij die expliciet verantwoordelijk is voor de voortgang lijkt gemist te worden. Verschillende keren treedt een duidelijke impasse op in de besluitvorming: de Voorbereidingscommissie weet geen overeenstemming te bereiken (leidt tot raadpleging CCC), de CZWD lukt het niet in plenair verband een oplossing te vinden en tenslotte vormt de samenstelling van de Plaatselijke Commissie een struikelblok.

De vertragingen die optreden in de voorbereidingsfase zijn aanzienlijk. Met name het ontbreken van een ruimtelijk afwegingskader (ic. streekplan) heeft voor de nodige onzekerheid, en daardoor vertraging gezorgd. Het voorbereidingsproces speelt zich af in een periode waarin er druk wordt uitgeoefend om de ruilverkaveling vanuit een bredere invalshoek ter hand te nemen. De natuur- en milieubelangen, die gaandeweg steeds duidelijker op de voorgrond werden geplaatst, speelden nauwelijks een rol ten tijde van de initiëring van het project in de vijftiger en zestiger jaren. Het

²²⁰ Na het verschijnen van het stemmingsrapport is de uitwerking van het plan in het bestemmingsplan aan de orde alsmede de vergunningverlening. De operatie valt uiteen in meerdere deelprojecten met elk hun eigen tijdstraject. De uitwerkingsfase en de uitvoeringsfase zijn derhalve niet goed van elkaar te scheiden.

wettelijk kader bleek niet toegesneden op een bredere belangenafweging²²¹ terwijl ook de ervaring met multifunctionele ruilverkavelingsprojecten ontbrak. De Koningh et. al. wijzen bij hun verklaring van de lange duur van de voorbereidingsfase voorts op de gedetailleerde onderhandelingen die moesten worden gevoerd en op het feit dat de organisatie van het overleg te wensen overliet: "alle problemen werden vooruitgeschoven zodat een cumulatie van problemen optrad aan het eind van het besluitvormingsproces"²²².

De langdurige bestemmingsplanprocedure (1971-1992) heeft de voortgang van het project gedurende de uitwerkingsfase nauwelijks negatief beïnvloed; de benodigde vergunningen werden verleend in anticipatie op het nieuwe plan (wel was hier de rechtszekerheid van de burger in het geding). Wel werd tijdens de voorbereidingsfase een ruimtelijk toetsingskader gemist.

Opvallend is dat in het plan, dat in 1971 werd vastgesteld, geen rekening werd gehouden met de ruilverkaveling die toentertijd vrijwel gelijktijdig in voorbereiding werd genomen. De duur van de procedure was deels een gevolg van externe factoren (onduidelijkheid over de uitbreiding van een militair oefenterrein) en deels een gevolg van de discussie over de wijze van afstemming tussen het bestemmingsplan en het ruilverkavelingsplan. Deze afstemming is tegenwoordig formeel geregeld in de Landinrichtingswet.

3.16 **Europoort**^{223 224}

Soort project: Monofunctioneel locatieproject
 Periode: 1956-1971
 Kosten: circa 2 miljard (schatting)

Inleiding

In de jaren na de Tweede Wereldoorlog wordt de behoefte gevoeld de positie van de Rotterdamse haven structureel te versterken. Het beleid is gericht op het aantrekken van industriële bedrijvigheid; een ontwikkeling die de eenzijdige afhankelijkheid van de doorvoer van goederen naar het Duitse achterland moet verminderen. Het Botlekplan van de gemeente Rotterdam (1947) vormt hier de eerste aanzet toe; de nadruk wordt gelegd op de ontwikkeling van haven-gebonden industrie.

221 De inwerkingtreding van de Landinrichtingswet in 1985 (ter vervanging van de ruilverkavelingswet van 1954) brengt hier verandering in. Naast maatregelen ten behoeve van land- en tuinbouw kan een landinrichtingsoperatie ook voorzieningen omvatten gericht op belangen in de sfeer van natuur, landschap en recreatie. De samenstelling van tal van commissies is in dit licht aangepast terwijl ook de verhouding met de ruimtelijke ordening in de nieuwe wet formeel wordt geregeld.

222 De Koningh et. al., op. cit., 1985, blz. 104.

223 Literatuur: W. van Schaick, T. Dekker en P. Dietze, 'Europoort-Maasvlakte; besturen met visie', Openbare Uitgaven, jaargang 16, nr. 4, augustus 1984, blz. 180-198; G.E. van Walsum 'Bestuursaspecten', Rotterdam, Europoort 1945-1970 onder redactie van G.E. van Walsum, A.D. Donkers, Amsterdam, 1972, blz. 147-160; F. Posthuma, 'Het havenbedrijf der gemeente Rotterdam 1945-1965', Rotterdam, Europoort 1945-1970 onder redactie van G.E. van Walsum, A.D. Donkers, Amsterdam, 1972, blz. 15-82.

224 In tegenstelling tot Schaick cs. (1984) wordt omwille van de duidelijkheid alleen de totstandkoming van de Europoort (excl. Maasvlakte) in beschouwing genomen.

In 1955 trekt de uitgifte van de terreinen in het Botlekgebied sterk aan. Een uitbreiding van het arsenaal blijkt wederom noodzakelijk. Tegelijkertijd zijn aanpassingen van het havenarsenaal nodig om in te spelen op de steeds grotere schepen die in gebruik worden genomen. Als een aantal grote oliemaatschappijen in de zomer van 1955 laten doorschemeren het Duitse achterland voortaan via Wilhelmshafen te willen bevoorraden, wordt door het Rotterdamse havenbedrijf de noodzaak in gezien van een snelle reactie. Een jaar later maakt de burgemeester van Rotterdam de voornemens bekend om een geheel nieuw havencomplex aan te leggen op het eiland Rozenburg; een locatie dicht bij zee, geschikt voor diepstekende tankers²²⁵. Aan Shell wordt een terrein van 100 hectare aangeboden. Onderwijl wordt ook met de regering overlegd over de plannen; de toenmalige minister van V&W, Algera, geeft toestemming voor het project waarbij hij echter aandringt op een nauwere samenwerking met het Rijk bij de verdere ontwikkeling van de haven. Mede in dit licht wordt de commissie Jansen geïnstalleerd die wordt belast met de advisering omtrent het gehele vraagstuk van de toekomstige ontwikkeling van de Rotterdamse haven²²⁶. In 1957 wordt het plan-Europoort officieel gepresenteerd.

Op zeer bondige wijze worden de plannen in de Rotterdamse gemeenteraad toegelicht (het raadsvoorstel beslaat 6 pagina's). In het voorstel wordt niet ingegaan op de definitieve omvang van het complex, de kosten en baten of op de noodzakelijke waterstaatkundige werken. Wel wordt de noodzaak tot snelle realisatie van de plannen sterk benadrukt: de investeringen zouden anders aan Rotterdam voorbijgaan en het voor het project noodzakelijke baggermaterieel zou na 1961 bij de Deltawerken ingezet moeten worden. Van een fasering van het project kan gezien de opzet geen sprake zijn²²⁷. Een snelle realisatie van de operatie wordt gezien als de manier om de aanloopverliezen beperkt te houden. Het voorstel wordt door de Rotterdamse Gemeenteraad bij acclamatie aangenomen. Het verlies van landbouwgrond en het natuurreservaat De Beer alsmede negatieve milieu-aspecten spelen geen expliciete rol in de afweging.

Vrijwel alle belanghebbende partijen (de gemeenten Rotterdam en Rozenburg, het havenbedrijf, het bedrijfsleven, de provincie, de regering, Rijkswaterstaat) betuigen zich voorstander van het project. Alleen de landbouwsector staat gereserveerd tegenover de plannen wegens het verlies aan landbouwgrond en de vrees voor toenemende verzilting. Uiteindelijk neemt men genoegen met vervangende gronden in de Noordoostpolder. De gemeente Rozenburg, op wier grondgebied de havenuitbreiding voor het overgrote deel gerealiseerd zal worden, verleent volledige medewerking. De burgemeesters van Rotterdam en Rozenburg komen tot een onderlinge overeenkomst. Alle ambtelijke voorbereiding van de besluitvorming wordt door de gemeente Rotterdam verricht, de besluiten worden alleen in formele zin genomen door de gemeente Rozenburg. Naast het feit dat men in Rozenburg de onvermijdelijkheid van de havenuitbreiding inziet brengt het Europoort-project de belangrijke

²²⁵ In 1956 zijn er naast het eiland Rozenburg nog een tweetal andere locaties voor de nieuwe havenuitbreiding in discussie: de oevers van de Haringvliet en een kunstmatig eiland voor de kust van Rozenburg (te vergelijken met de huidige Maasvlakte). Zie: Posthuma, op. cit., 1972, blz. 44-46.

²²⁶ De commissie wordt samengesteld uit vertegenwoordigers van Rijks- en Provinciale waterstaat, het Rotterdamse Havenbedrijf, het Ministerie van Landbouw en het Nationaal Planbureau (de huidige RPD).

²²⁷ Zie: Posthuma, op. cit., 1972, blz. 50-51.

financiële voordelen met zich mee. De gemeente ontvangt aanzienlijke bedragen afkomstig van leges en gronduitgifte.

Wettelijke procedures zijn nauwelijks van toepassing; alleen een toetsing aan de bouwverordening is nodig ²²⁸.

Met de uitvoering van de werken wordt zeer snel van start gegaan. Dit is mogelijk omdat het eerste havenbekken geprojecteerd is op het areaal van één grote landbouwonderneming die in één keer kan worden onteigend.

Chronologisch overzicht

Initiatieffase

- | | |
|------------|--|
| 1955 | Botlekterreinen beginnen vol te raken; Rotterdam onderzoekt uitbreidingsmogelijkheden |
| zomer 1955 | Berichten over de plannen van een aantal oliemaatschappijen om in het Duitse Wilhelmshaven tankinstallaties te gaan bouwen bereiken Rotterdams havenbedrijf. |

Totale tijdsduur: circa 1 jaar

Vorbereidingsfase

- | | |
|---------------|---|
| juni 1956 | Minister van V&W verleent toestemming voor het project; instelling van de commissie Jansen |
| juni 1956 | Aankondiging van voornemen tot aanleg nieuw havencomplex door burgemeester |
| 1956 | Aanbod van 100 ha terrein aan Shell |
| 1957 | Presentatie plan-Europoort |
| november 1957 | Rotterdamse gemeenteraad keurt plan-Europoort goed. Samenwerkingsovereenkomst burgemeesters van Rozenburg en Rotterdam. |

Uitwerkingsfase

Wettelijke procedures nauwelijks van toepassing ²²⁹.

Totale tijdsduur: nauwelijks 3 jaar ²³⁰

Uitvoeringsfase

- | | |
|---------------|--|
| 1958 | Start baggerwerkzaamheden t.b.v. Europoort |
| november 1960 | Eerste tanker vaart Europoort binnen |
| 1971 | Realisering van nieuwe havenmond (voltooiing Europoort). |

Totale tijdsduur: 13 jaar

²²⁸ Een en ander speelde zich af voor de invoering van de WRO zodat het opstellen van een bestemmingsplan achterwege heeft kunnen blijven.

²²⁹ Geen exacte data voorhanden.

²³⁰ Het tijdsbeslag van de voorbereidingsfase en de uitvoeringsfase is bij elkaar genomen.

Recapitulatie

Het besluitvormingsproces overziende kan geconcludeerd worden dat dit project in een zeer kort tijdsbestek van de grond is gekomen. Na een voorbereidings- en uitwerkingsfase van nauwelijks drie jaar kan met de uitvoering van de baggerwerken worden aangevangen. Ook de uitvoeringswerken zijn zeer voortvarend ter hand genomen: na nog geen drie jaar kon de eerste tanker de nieuwe haven binnenvaren (het totale tijdsbeslag van dertien jaar kan worden toegeschreven aan de gespreide ontwikkeling van de verschillende projectonderdelen).

Welke factoren hebben bijgedragen aan de voortvarende realisatie van de Europoort?

- De tijdsdruk was groot; niet alleen vanwege de fysieke ruimtenood die dreigde te ontstaan maar vooral ook vanwege de onmogelijkheid om het project in fasen tot uitvoer te brengen; om de financiële lasten dragelijk te houden was een snelle realisering noodzakelijk.
- De brede maatschappelijke consensus (te plaatsen in het tijdsbeeld: wederopbouw in de vijftiger jaren).
- De geringe aandacht voor aspecten op het gebied van het milieu en natuur en landschap en de afwezigheid van georganiseerde belangengroepen op dit terrein maakte de afweging minder complex.
- De constructieve opstelling van de gemeente Rozenburg; alle noodzakelijke medewerking werd verleend. Deze opstelling is enerzijds te verklaren vanuit het idee van onvermijdelijkheid dat alom bestond over de ontwikkeling van de haven anderzijds vanuit de financiële en economische voordelen die aan het project waren verbonden voor de gemeente ²³¹.
- De procedurele inkadering van de operatie was tamelijk gering; zo heeft er geen ruimtelijke belangenafweging in formele zin plaatsgevonden. Van wetgeving op milieugebied was überhaupt geen sprake. De onteigeningsprocedures konden zonder noemenswaardig oponthoud doorlopen worden, wellicht mede als gevolg van het feit dat men kon profiteren van de (negatieve) ervaringen bij de ontwikkeling van het Botlekgebied. Er werden goede compensatieregelingen getroffen. Posthuma wijst er in dit verband op dat "aan de bevolking blijkbaar doeltreffender voorlichting werd gegeven" ²³².

Er moet overigens op gewezen worden dat de ontwikkeling van het Botlekgebied volgens het plan van 1947 met aanzienlijke vertragingen gepaard is gegaan ²³³. Het valt op dat het merendeel van de hierboven genoemde factoren toentertijd evenzeer van toepassing was. De langdurige onteigeningsprocedures worden als belangrijkste oorzaak beschouwd van het oponthoud dat zich bij deze vergelijkbare operatie voordeed. Posthuma wijst hierbij op de te formele opstelling van de gemeente Rotterdam, de geringe medewerking van de provincie en de lage compensatiebedragen die de boeren werden geboden ²³⁴.

²³¹ Vergelijk: Van Walsum, op. cit., 1972, blz. 153.

²³² Posthuma, op. cit., 1972, blz. 40.

²³³ De Botlekbrug vormde een cruciaal onderdeel van het Botlekplan. In 1947 werd er vanuit gegaan dat de brug in 1950 in gebruik genomen zou kunnen worden. De brug kwam uiteindelijk in 1955 gereed.

²³⁴ Posthuma, op. cit., 1972, blz. 40.

3.17 De Markerwaard ²³⁵

Soort project: Ontwikkelingsproject
 Periode: 1918-1991
 Kosten: circa 2,2 miljard (schatting)

Inleiding

Het biljet van vijftig gulden heeft voorlopig geen nieuw ontwerp nodig. De Markerwaard, die volgens de plannen de laatste grote IJsselmeerpolder zou moeten worden, is nooit gerealiseerd ²³⁶. Vele jaren van discussie zijn voorafgegaan aan het regeringsbesluit af te zien van de aanleg.

Al in de tweede helft van de 17e eeuw bestaan er plannen voor de afsluiting en droogmaking van de Zuiderzee. De voorstellen missen echter realiteitswaarde gezien de weinig vergevorderde stand van de techniek. In de tweede helft van de 19e eeuw komt het onderwerp weer volop in de belangstelling te staan. De kosten vormen lange tijd een struikelblok. De watersnoodramp van 13 en 14 januari 1916, die grote delen van Noord-Holland onder water zet, geeft uiteindelijk een belangrijke psychologische impuls. Daarnaast kan ook de Eerste Wereldoorlog (met zijn voedselschaarste en de daaruit afgeleide vraag naar meer autarkie) als katalysator worden aangemerkt. Eind 1916 wordt het ontwerp van de Wet tot Afsluiting en Gedeeltelijke Droogmaking van de Zuiderzee bij de Kamer ingediend. Deze wet (van kracht in 1918) vormt de concrete basis voor de inpolderingen in de Zuiderzee, waaronder de Markerwaard.

Lange tijd heeft deze droogmaking gegolden als een vanzelfsprekend vervolg op de voorafgaande inpolderingen ²³⁷. Slechts de vorm en de concrete inrichting van de nieuwe polder stonden ter discussie ²³⁸. Pas in de loop van de zestiger jaren gaan in eerste instantie in watersport- en natuurbeschermingskringen stemmen op die aandringen op een algehele heroverweging van het Markerwaard-project. De discussie komt vervolgens ook in de landelijke politiek op gang; de inpoldering wordt een omstreden plan. Onderwijl wordt de bouw van de dijk Enkhuizen-Lelystad, een fysieke aanzet voor de nieuwe polder, niet stopgezet ²³⁹. Begin jaren zeventig geeft de Minister van V&W, Drees jr., de opdracht aan de Dienst der Zuiderzeewerken om een nota met alternatieven op te

²³⁵ Literatuur: P.H. Koekebakker, 'Planning en besluitvorming rond twee landaanwinningsprojecten', *Bouwrecht*, oktober 1983, blz. 771-776; H. Goverde, *Macht over de Markerruimte*, Uitgeverij van de interfaculteit der Geografie en Prehistorie, Nijmegen, 1987.

²³⁶ Het aangezicht van de IJsselmeerpolders zoals dat op één zijde van het biljet prijkt is sinds het in omloop brengen van het biljet in 1982 niet veranderd. In die tijd was de discussie over de mogelijke realisering van de Markerwaard echter nog in volle gang.

²³⁷ De volgorde van aanleg van de verschillende polders in de tijd is aan verandering onderhevig geweest; aanvankelijk ligt het in de bedoeling na de realisering van de Noordoostpolder (in 1941 drooggelegd) te beginnen aan de Markerwaardpolder. De werkzaamheden, die in 1941 ook daadwerkelijk zijn opgestart, worden door de Duitsers echter stilgelegd. Als gevolg van ontwerp-technische ontwikkelingen (de Knardijk deelt Flevoland op in twee kleinere delen) werd na de oorlog eerst Oostelijk Flevoland gerealiseerd. Ten tijde van de aanleg van de dijk Lelystad-Pampus haven wordt nog niet beslist of deze dijk zou dienen voor Zuidelijk Flevoland of voor de Markerwaard. Op grond van planologische en budgetaire motieven wordt besloten voorrang te geven aan de aanleg van Zuidelijk Flevoland.

²³⁸ Zie Koekebakker, op. cit., 1983, blz. 772 en Goverde, op. cit., 1987, blz. 85.

²³⁹ Argumenten voor de voortgang van de werken hielden verband met de ontsluiting van Lelystad, de beveiliging van de waterkeringen van het achterliggende land en de verbetering van het waterhuishoudkundig systeem in het IJsselmeergebied. Zie: Goverde, op. cit., 1987, blz. 177.

stellen ²⁴⁰. De nota 'Beschouwingen over de Markerwaard' die in 1972 wordt uitgebracht, roept fundamentele kritiek op; een wezenlijke afweging wordt uit de weg gegaan. Ook in de 'Nota Verkenningen Markerwaard' (1975) van de Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders (RIJP) ²⁴¹ blijft de essentiële vraag naar de wenselijkheid van een Markerwaard buiten beschouwing ²⁴². Minister Gruyters van VROM stelt zich in 1974 op het standpunt dat er een PKB dient te worden opgesteld over de aanleg van de Markerwaard. Hiermee wordt de besluitvorming over de nieuwe polder voor een deel uit de koker van V&W getild. Tussen de ministeries bestaat onenigheid over de wenselijkheid van de Markerwaard; in de RPC kan men lange tijd niet tot overeenstemming komen. Het is met name het ministerie van Financiën dat zich verzet tegen de kostbare plannen. Ook de mogelijke realisering van een tweede nationale luchthaven speelt ook een belangrijke rol in de besluitvorming gedurende de jaren zeventig; de toekomstige Markerwaard geldt als de belangrijkste locatie die hiervoor in aanmerking zou komen.

In 1980 verschijnt uiteindelijk het beleidsvoornemen van de regering; men spreekt zich uit voor de aanleg van de polder. De RARO komt met een zeer kritisch advies over deze nota. Een krappe meerderheid spreekt zich desondanks uit vòòr de Markerwaard.

Bij het besluit van het kabinet Lubbers II om het beleidsvoornemen van 1985 voorlopig in de ijskast te zetten, spelen financiële overwegingen een doorslaggevende rol: het is niet gelukt een (deels) particuliere financiering van het project rond te krijgen. In 1991 wordt het project definitief afgeblazen.

Chronologisch overzicht

Initiatieffase

2e helft 17e eeuw	Eerste voorstellen voor afsluiting en droogmaking van Zuiderzee door Hendric Stevin
2e helft 19e/ begin 20e eeuw	Stroom van voorstellen, plannen, staatscommissies (3) en wetsontwerpen (4) over inpoldering(en) in/van de Zuiderzee.
<i>Totale tijdsduur: circa 30 jaar</i> ²⁴³	

Vorbereidingsfase

juni 1918	Wet tot Afsluiting en gedeeltelijke Droogmaking van de Zuyderzee treedt in werking
1961	Structuurplan voor de Zuidelijke IJsselmeerpolders verschijnt
1966	Tweede nota Ruimtelijke Ordening verschijnt [..]

²⁴⁰ De Dienst Zuiderzeewerken is een bij wet geregelde projectorganisatie met ruime bevoegdheden die speciaal is opgericht ter uitvoering van de Zuiderzeewet. De dienst zorgt voor de uitvoering van de civiel-technische infrastructuur en het beheer hiervan. In 1971 wordt de dienst ondergebracht bij de Rijkswaterstaat.

²⁴¹ De Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders verzorgt de inrichting van de nieuwe polders en de uitgifte van de landbouwgronden.

²⁴² Koekebakker, op. cit., 1983, blz. 772-773.

²⁴³ Gerekend vanaf het moment dat de realisatie van de inpolderingen technisch haalbaar was.

september 1971	Minister van V&W (Drees jr.) geeft opdracht opstellen nota met alternatieven; heroverweging van de inpoldering
november 1972	"Beschouwingen over de Markerwaard" gepresenteerd, advies- en inspraakronde volgt
1974	Actiegroep 'Markerwaard van de Kaart' presenteert het plan Waterlely
juli 1974	Aankondiging van de PKB-procedure
1975	Publikatie onderzoeksrapport "Verkenningen Markerwaard" (nota 276) van de RIJP
juli 1976	Advies van de RvdWS m.b.t. nota 276: "Markerwaard, het maken waard?"
juni 1980	Publikatie beleidsvoornemen (deel a de van PKB); aanleg van de Markerwaard wordt wenselijk geacht
april 1982	Forse kritiek op beleidsvoorbereiding in RARO-advies m.b.t. het beleidsvoornemen; zeer verdeeld advies (13 vòòr en 12 tegen aanleg Markerwaard ²⁴⁴)
mei 1985	Herbevestiging van het beleidsvoornemen (deel a); nieuwe adviezen zijn nodig voor een definitief besluit
april 1986	Aanvullend RARO-advies: meerderheid van leden spreekt zich uit voor spoedige aanleg
september 1986	Besluit kabinet Lubbers II om Markerwaard voorlopig niet aan te leggen
november 1990	Ministers van V&W en VROM trekken principebesluit tot aanleg uit 1985 in
maart 1991	Tweede Kamer gaat akkoord met besluit van ministers.
<i>Totale tijdsduur: circa 72 jaar</i>	

Uitwerkingsfase

Niet van toepassing

Uitvoeringsfase

1941	Start uitvoeringswerken t.b.v. zuidwestelijke polder (Markerwaard); dijkbouw vanaf noordpunt Marken. Duitsers leggen werkzaamheden stil
1956	Aanleg verbindingsdijk tussen Marken en Noord Holland en sluiscomplexen bij Lelystad en Enkhuizen
1963	Start realisering dijk Enkhuizen-Lelystad
1976	Openstelling weg Enkhuizen-Lelystad.
<i>Totale tijdsduur: 35 jaar (met onderbrekingen) ²⁴⁵</i>	

²⁴⁴ Het ene deel van de twaalf tegenstemmers vindt de aanleg van de Markerwaard op dit moment niet opportuun en het andere deel vindt de realisering van de polder onder alle omstandigheden ongewenst.

²⁴⁵ Overlapt volledig met de voorbereidingsfase.

Recapitulatie

Het besluitvormingsproces over de Markerwaard neemt ogenschijnlijk zeer veel tijd in beslag; de Zuiderzeewet van 1918 kan beschouwd worden als een eerste - voorlopig - principebesluit²⁴⁶. De bijzonder lange duur van de voorbereidingsfase geeft echter een enigszins vertekend beeld. In de fasering van de aanleg van de polders kwam de Markerwaard als laatste aan de orde, hetgeen betekende dat de problematiek pas sinds eind jaren zestig daadwerkelijk is gaan spelen. Vanaf dat moment verloopt de besluitvorming echter verre van voortvarend; het kost uiteindelijk ruim 20 jaar om tot een besluit te komen om de operatie af te blazen. De volgende omstandigheden lijken te hebben bijgedragen aan het ontstaan van vertragingen:

- De wijze waarop de beleidsvoorbereiding heeft plaatsgevonden. Lange tijd is het ministerie van V&W de basisdiscussie over de noodzaak van het project uit de weg gegaan. Koekebakker karakteriseert de beleidsontwikkeling als volgt:
"Organisatorisch heeft de beleidsontwikkeling vrijwel geheel binnen één ministerie, dat van V&W, plaats gevonden en dan nog vanuit twee diensten welke beide groot belang hadden bij de uitvoering van de werken. Pas op het laatste moment zijn ook andere ministeries bij de beleidsvoorbereiding betrokken. Wezenlijke alternatieven bleven toen echter terzijde omdat de standpuntbepaling al vaste vorm had gekregen (...). De PKB-procedure met inspraak en al heeft dan ook niets meer veranderd aan het aanvankelijk ingenomen standpunt"²⁴⁷.
- De verwevenheid met cruciale beslissingen op andere beleidsterreinen heeft tot oponthoud geleid. Met name de discussie rond de Tweede Nationale Luchthaven heeft een vertragende invloed gehad op de voortgang van de besluitvorming rond de Markerwaard.
- Aan het project lag geen wezenlijk probleem ten grondslag dat om een oplossing vroeg. Er is derhalve nooit echt sprake geweest van enige 'maatschappelijke' tijdsdruk. Ook van politieke tijdsdruk was nauwelijks sprake met uitzondering van de periode na het aantreden van het eerste kabinet Lubbers (1982); in het regeerakkoord wordt een snelle beslissing aangekondigd.
- Nader onderzoek wordt aangegrepen om een beslissing uit te stellen; Goverde spreekt in dit verband van de "ijskastfunctie van nieuwe adviezen"²⁴⁸.
- De bezetting van de ministerspost van V&W lijkt van groot belang te zijn geweest voor de voortgang van de besluitvorming. Goverde wijst in dit verband op de gevolgen van het besluit van Drees jr. (een tegenstander van de Markerwaard) om het project in heroverweging te nemen (1971). Hiermee gaf de minister de aanzet tot een geheel nieuw spoor van beleidsvoorbereiding waar zijn opvolgers (als voorstanders c.q. sympathisant van het project) niet aan voorbij konden gaan²⁴⁹.

²⁴⁶ De wet bepaalt dat o.m. "werken voor de droogmaking van gedeelten van de af te sluiten Zuiderzee" zullen worden uitgevoerd. Met deze wetstekst is een zo groot mogelijke flexibiliteit nagestreefd; de nadere omschrijving van de in te polderen gebieden is geschrapt. "Wie derhalve beweert dat al in 1918 positief over de aanleg van de Markerwaard is beslist, betreft een aanvechtbare stelling" (Goverde, op. cit., 1987, blz. 2).

²⁴⁷ Koekebakker, op. cit., 1983, blz. 773.

²⁴⁸ Goverde, op. cit., 1987, blz. 381.

²⁴⁹ Vergelijk Goverde, op. cit., 1987, blz. 381.

De wijze waarop de gehele inpolderingsoperatie van de Zuiderzee indertijd van de grond is gekomen heeft alles te maken gehad met een toevallige samenloop van omstandigheden. In de initiatieffase vormden twijfels over de technische uitvoerbaarheid en de financiële haalbaarheid lange tijd een belemmerende factor. Dat de plannen uiteindelijk toch aanvaard worden is toe te schrijven aan min of meer toevallige factoren als de watersnoodramp van 1916 en de voedselschaarste als gevolg van de Eerste wereldoorlog²⁵⁰.

3.18 Mainportontwikkeling Schiphol²⁵¹

Soort project: ontwikkelingsproject
 Periode: 1988-?
 Kosten: 22 miljard

Inleiding

Het voornemen om de luchthaven Schiphol uit te laten groeien tot een mainport²⁵² wordt door de commissie Van der Zwan voor het eerst naar buiten gebracht. In het rapport 'Schiphol naar het jaar 2000' uit 1986 schetst de commissie een rooskleurig beeld van de groeipotenties van Schiphol. Het mainportconcept wordt vervolgens door de NVLS²⁵³ en het Rijk omarmd. In de Vierde Nota voor de Ruimtelijke Ordening (VINO) wordt Schiphol aangewezen tot mainport waarbij er ook een milieudoelstelling wordt verbonden aan deze ontwikkeling²⁵⁴. Tevens wordt voorgesteld om de vastgelopen besluitvorming²⁵⁵ nieuw leven in te blazen door in samenspraak met de belangrijkste partijen een Plan van Aanpak op te stellen²⁵⁶.

Onder leiding van het ministerie van VROM (i.c. DGM) wordt een projectorganisatie in het leven geroepen waarin de NVLS, de ministeries van EZ, VROM en V&W, de provincie Noord-Holland en

250 Goverde stelt in dit verband dat de beslissingen (...) veelal onder invloed van katalysatoren tot stand komen (overstroming, honger, oorlog, onverwachte politieke positiewisselingen). Zie: Goverde, op. cit., 1987, blz. 382.

251 Literatuur: J. Cornelissen, E. Maalderink en B. Wissink, ROM-beleid; projecten en effecten, PDI-werkstuk nr. 132, Universiteit van Amsterdam, 1991; P.P.J. Driessen, P. Glasbergen en E.N. Spek, Evaluatie van het Rom-gebiedenbeleid, deelstudie Schiphol en Omgeving, Universiteit van Utrecht, Utrecht, april 1993.

252 De ontwikkeling van de mainportfunctie van Schiphol zou betekenen dat de luchthaven moet uitgroeien tot één van de vier grootste knooppunten van (inter-)continentale luchtverkeersstromen in Europa.

253 NV Luchthaven Schiphol, Beleidsvoornemen Schiphol 2003, Schiphol, 1989.

254 Ministerie van VROM, Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening, deel a, kamerstuk 20 490, nrs. 1-2; maart 1988, blz. 187.

255 Met name de problematiek rond de noodzaak van een nieuwe vijfde startbaan, de draaiing van de vierde baan en de geluidszonering zijn jarenlang onderwerp van discussie geweest. Het Structuurschema Burgerluchtvaartterreinen, waaraan het Parlement in 1988 na een 10 jaar lange procedure uiteindelijk haar goedkeuring verleent, betekent geen doorbraak in de ontstane impasse in de besluitvorming.

256 Deze aanpak geschiedt onder de noemer van het 'ROM-beleid'. Het ROM-beleid behelst een projectmatige aanpak van 'omgevingsproblemen' in elf aangewezen gebieden. Het gaat om een buitenwettelijke vorm van vrijwillige samenwerking tussen de belangrijkste actoren in een regio teneinde te komen tot een gecoördineerde en doelgerichte inzet van het bestaande instrumentarium. Zie Cornelissen et. al., op. cit., 1991, blz. 11-12.

de gemeenten Amsterdam en Haarlemmermeer vertegenwoordigd zijn. Middels de ondertekening van de zogenaamde 'startconvenant' onderschrijven de betrokken partijen de intentie om gezamenlijk een Plan van Aanpak op te stellen. Gekozen wordt voor een zogenaamde 'dubbele doelstelling' waarbij het streven naar een versterking van de mainportfunctie gelijk wordt gesteld aan het streven naar een verhoging van de kwaliteit van het leefmilieu in het gebied rond Schiphol.

Tien maanden later dan gepland verschijnt de definitieve versie van het Plan van Aanpak Schiphol en Omgeving (PASO). Bij de totstandkoming van het PASO was alleen de stuurgroep²⁵⁷ betrokken; de discussies hebben bijna volledig achter gesloten deuren plaatsgevonden met het oog op het bereiken van een zo optimaal mogelijk onderhandelingsklimaat²⁵⁸. De projectgroep, waarin 21 belanghebbende instanties waren vertegenwoordigd, heeft, in weerwil met de aanvankelijke opzet, nauwelijks tot geen invloed kunnen uitoefenen op het Plan van Aanpak. Deze gang van zaken leidt tot protesten vanuit de projectgroepleden.

Voorafgaand aan de ondertekening van de beleidsconvenant worden begin 1991 enige inspraakrondes ingelast door de provincie Noord-Holland en de gemeenten Haarlemmermeer en Amsterdam. De stuurgroepleden bepalen vervolgens elk in eigen kring of zij bereid zijn het beleidsconvenant m.b.t. het PASO te ondertekenen. In sommige gevallen gaat dit niet zonder slag of stoot; met name in de gemeenteraad van de Haarlemmermeer en in de Provinciale Staten van Noord-Holland ontbranden felle discussies. Het beleidsconvenant, op te vatten als een intentieverklaring over een gemeenschappelijk beleidsvoornemen, wordt uiteindelijk in april 1991 ondertekend. In het convenant komen de deelnemende partijen een aantal uitgangspunten voor de verdere procedures overeen²⁵⁹. Vereisten zijn hierbij o.m. bundeling en coördinatie van de ambtelijke voorbereiding, afstemming qua inhoud en voortgang en het garanderen van een breed draagvlak voor het besluitvormingsproces. De verschillende partijen behouden hierbij wel hun eigen wettelijk geregelde verantwoordelijkheden.

Er wordt een nieuwe projectorganisatie in het leven geroepen onder leiding van het ministerie van V&W (vanouds de voortrekker van de ontwikkelingen rond de luchthaven). De organisatie kent aanvankelijk de nodige aanloopproblemen.

De crash met de EL-AL Boeing in de Bijlmermeer in oktober 1992 heeft tot gevolg dat er grote consternatie ontstaat over de externe veiligheid van de luchthaven. De minister kondigt een onafhankelijk onderzoek aan²⁶⁰. Het veiligheidsaspect, waaraan tevoren slechts zijdelings aandacht werd besteed, gaat een belangrijke rol spelen in de discussies over o.m. het nieuwe banenstelsel. De publikatie van het beleidsvoornemen van de project-PKB dat aanvankelijk voor het voorjaar van 1993 op de agenda stond, staat nu gepland voor september 1993.

257 In de stuurgroep waren de ondertekenaars van het Startconvenant en de KLM vertegenwoordigd.

258 Driessen et. al., op. cit., 1993, blz. 66.

259 De volgende formele procedures zijn hierbij van toepassing:
 1 de project-PKB
 2 de Integrale MER-procedure
 3 de aanwijzingsprocedure ingevolge de Luchtvaartwet
 4 de streekplan-herziening
 5 de herziening van de bestemmingsplannen.
 Voorts wordt een Economische Effect-Rapportage verricht (EER).

260 Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 21 964, nr. 11.

Medio 1993 lijkt de discussie rond de uitbreiding van de luchthaven in woeliger vaarwater terecht te komen. De mainportontwikkeling lijkt meer en meer voorrang te krijgen vóór de milieudoelstelling. Deze tendens stuit op groeiend verzet van een aantal betrokkenen²⁶¹.

Er wordt desalniettemin vanuit het ministerie van V&W alles aan gedaan om de voornoemde streefdatum te halen. Gevreesd wordt dat de betrokken bewindslieden niet gauw geneigd zullen zijn een besluit te nemen over een dermate controversieel onderwerp als Schiphol vlak voor de kamerverkiezingen van mei 1994.

Chronologisch overzicht

Initiatieffase

februari 1986	Gewijzigde regeringsbeslissing (SBL deel D) aan Tweede Kamer aangeboden
mei 1986	Publikatie rapport Commissie Van der Zwan: <i>Schiphol naar het jaar 2000</i>
februari 1987	Behandeling van SBL deel D in de Tweede Kamer.
<i>Totale tijdsduur: ruim 2 jaar</i>	

Vorbereidingsfase

maart 1988	Vierde Nota deel a verschijnt: Schiphol aangewezen als 'mainport', milieudoelstelling geformuleerd, ROM-gebieden aangewezen
september 1988	Goedkeuring van het SBL door Eerste Kamer
december 1988	Vierde Nota deel d verschijnt; aanscherping milieudoelstelling
april 1989	Eerste vergadering van projectgroep over Plan van Aanpak
mei 1989	Val kabinet Lubbers II
september 1989	Startconvenant Plan van Aanpak Schiphol en Omgeving ondertekend
begin 1990	Versijnen van Projectprogramma met omschrijving werkzaamheden
augustus 1990	Eerste (concept-)versie PASO gereed
december 1990	Publikatie definitieve (4e) versie van het PASO
januari 1991	Inspraakronde ingelast door Provincie en gemeenten Haarlemmermeer en Amsterdam
april 1991	Ondertekening beleidsconvenant PASO
september 1991	Startnotitie MER-PKB
oktober 1992	Vliegcrash El Al-Boeing in Bijlmermeer
november 1992	Onderzoek ingesteld naar externe veiligheid van Schiphol; tijdsplanning bijgesteld: 6 maanden uitstel

²⁶¹ De Stichting Natuur en Milieu en het Platform leefmilieu Regio Schiphol stappen in mei 1993 demonstratief uit de klankbordgroep n.a.v. de weigering van de stuurgroep om financiën en onderzoeksgegevens ter beschikking te stellen ten behoeve van een onderzoek naar een 'leefmilieu-alternatief' voor het IMER. Op de achtergrond speelt de algehele onvrede over de onevenwichtige wijze waarop invulling wordt gegeven aan de dubbele doelstelling. De gemeente Haarlemmermeer overweegt om dezelfde reden als convenantspartij uit de stuurgroep treden. Zie: M. Bolwijn en A. Erdogan, 'Eerst mainport, dan het milieu', *Het Parool*, 24 juli 1993.

mei 1993 Veiligheidsonderzoek gepubliceerd.
Totale tijdsduur: meer dan 5 jaar

Volgens planning:

september 1993 Vaststelling regeringsbeslissing project-PKB.

Recapitulatie

Het initiatief van de Commissie Van der Zwan en NVLS om Schiphol uit te laten groeien tot één van de grotere Europese luchthavens wordt voortvarend opgepikt door de rijksoverheid. De voorstellen sluiten aan bij het 'economische groei-denken' dat sterk de toon zette midden jaren tachtig.

Het ministerie van VROM neemt de organisatie van de samenwerking ten behoeve van de totstandkoming van het Plan van Aanpak voortvarend ter hand. De val van het kabinet Lubbers II en inhoudelijke onenigheid tussen de convenantpartijen leidde ertoe dat de startconvenant enige maanden later dan voorzien werd ondertekend. De planning die er aanvankelijk op gericht was om het Plan van Aanpak in februari 1990 gereed te hebben wordt dan ook niet gehaald. De ruim tien maanden vertraging die optreedt is te wijten aan de voornoemde factoren alsmede de tegenwerking vanuit de RLD (achterhouden informatie, vertragen van onderzoek) en problemen binnen de projectorganisatie m.b.t. de consensusvorming (het kostte meer moeite dan voorzien om de verschillende partijen op hoofdpunten op één lijn te krijgen). De vertraging (van ruim 1 maand) die optreedt bij de ondertekening van beleidsconvenant is te wijten aan de moeilijkheden die optreden bij de bestuurlijke terugkoppeling in de gemeente Haarlemmermeer en de bij de provincie Noord-Holland.

Ook de uitwerking van het PASO gaat gepaard met vertragingen ten opzichte van de planning zoals die in de beleidsconvenant is vastgelegd. De vliegcrash in de Bijlmer geldt hierbij als een belangrijke oorzaak; als gevolg van deze ramp worden extra onderzoeken ingesteld naar de veiligheidssituatie op en rond de luchthaven. Voorts ging het opstarten van de nieuwe projectorganisatie o.l.v. het ministerie van V&W gepaard met de nodige aanloopproblemen en heeft de discussie over de IMER voor enig oponthoud gezorgd.

Ondanks deze vertragingen kan geconstateerd worden dat de gecommitteerde partijen in een relatief kort tijdsbestek van circa 1,5 jaar op een groot aantal punten tot een principe-overeenstemming zijn gekomen uitgaande van een aanvangssituatie waarin er volledige dissensus bestond tussen de betrokkenen. Tegelijkertijd moet worden vastgesteld dat tot nog toe geen enkel formeel besluit is gevallen en dat de eenstemmigheid tussen de partijen in toenemende mate onder druk komt te staan.

3.19 Het IJ-oeverproject (Amsterdam) ²⁶²

Soort project: ontwikkelingsproject
 Periode: 1981-?
 Kosten: circa 5 miljard

Inleiding

Begin jaren tachtig ontstaan de eerste ideeën over de (her-)ontwikkeling van de oevers langs het Amsterdamse IJ (n.a.v. geslaagde 'revitaliserings'-projecten in oude havengebieden in het buitenland). In 1982 organiseert de gemeente Amsterdam een symposium georganiseerd met als doel de ruimtelijke, functionele en economische mogelijkheden van het gebied te verkennen. Vervolgens schrijft de gemeente een stedenbouwkundige ideeënprijsvraag uit en stelt zij een adviesgroep IJ-oevers in. De breed samengestelde adviesgroep ²⁶³ heeft tot taak met voorstellen te komen die moeten leiden tot een beter functioneren van het plangebied. De ideeën die in dit stadium circuleren zijn van een tamelijk bescheiden karakter. Gaandeweg stijgen echter de ambities en worden de looptijd van het project ²⁶⁴, de begroting en het plangebied steeds verder uitgebreid ²⁶⁵. Voorts komt de nadruk in de plannen steeds sterker te liggen op marktgeoriënteerde economische functies i.p.v. de publieke functies die in de eerste planinitiatieven centraal stonden.

In 1985 formuleert de gemeente de uitgangspunten voor de verdere planvorming. De haalbaarheid van de operatie geldt als een centraal aandachtspunt. Men onderkent expliciet de afhankelijkheid van andere partijen. De gemeente laat vervolgens middels een marketingstudie de wensen en plannen van project-ontwikkelaars en investeerders inventariseren. Geïnteresseerde partijen worden uitgenodigd hun plannen uit te werken. In de nota *Planaanpassingen/Het Masterplan* worden de verschillende voorstellen beoordeeld; voorts worden de grenzen vastgesteld waarbinnen de verdere ontwikkelingen moeten plaatsvinden.

In mei 1986 installeert de gemeente een speciale werkgroep (Werkgroep IJ-oevers) en een projectleider die verantwoordelijk is voor de voortgang van het planningproces. Tevens roept zij twee nieuwe adviesgroepen in het leven waarin o.m. buurtgroepen en de NS zitting krijgen.

Een belangrijke volgende stap in de planvorming betreft de Nota van Uitgangspunten, een alomvattende visie op de ontwikkeling van de IJ-oevers. De nota wordt in januari 1990 door de gemeenteraad

²⁶² Literatuur: S. Goldberg, Waterfronts compared: a plan-making perspective, doctoraalscriptie Universiteit van Amsterdam, Amsterdam, augustus 1990.

²⁶³ In de breed samengestelde, niet-ambtelijke adviesgroep zijn onder meer vertegenwoordigers opgenomen afkomstig uit het bedrijfsleven (scheepvaart, industrie, toerisme), de NS, bewoners en stedenbouwkundigen/architecten. Adviesgroep IJ-oevers, Promenade langs het IJ?, rapport van de Adviesgroep IJ-oevers, Amsterdam, juli 1984, blz. 5.

²⁶⁴ Waar in de beginfase sprake is van een looptijd van 6 tot 8 jaar wordt in het plan van Rem Koolhaas (1992) gesproken van een looptijd van 15-20 jaar.

²⁶⁵ Het plan van de adviesgroep IJ-oevers in 1983 heeft betrekking op het gebied in de directe nabijheid van het centraal station (straat 1,5 km.). In 1989 wordt daarentegen gesproken over een 15 kilometer lange IJ-as.

goedgekeurd. De nieuwe wethouder Ruimtelijke Ordening, Saris, die na de gemeenteraadsverkiezingen van mei 1990 aantreedt, laat echter een aangepaste versie opstellen. Deze wordt in juni 1991 door de gemeenteraad vastgesteld.

De ontwikkeling van de IJ-as wordt van rijkszijde op uitgangspunten ondersteund. In de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening (VINO) deel a wordt het IJ-oeverproject gezien als een belangrijke ondersteuning voor het rijksbeleid t.a.v. stedelijke ontwikkeling. In de Vierde Nota Extra worden de IJ-oevers aangewezen als 'Sleutelproject' ²⁶⁶.

Vanwege de hoge kosten van de infrastructurele aanpassingen en de geringe inkomsten in de eerste fasen ziet de gemeente zich genoodzaakt op zoek te gaan naar private partners. In 1992 wordt een ontwikkelingsmaatschappij opgericht, 'de Amsterdam Waterfront Financieringsmaatschappij' (AWF), waarin de gemeente voor 50% participeert ²⁶⁷.

Begin 1992 wordt door de gemeente een convenant gesloten met de AWF. Er wordt vastgelegd dat de AWF zorgdraagt voor de opstelling van een ondernemingsplan (een integraal programmatisch, ruimtelijk, financieel en strategisch voorstel waarin de haalbaarheid van het project centraal staat). Gelijktijdig zal de gemeente zich kwijten aan de voorbereiding van het (concept-)bestemmingsplan. Beide partijen committeren zich voorts aan een tijdsschema.

Rem Koolhaas krijgt van de AWF de opdracht om een ruimtelijk ontwikkelingsscenario voor de IJ-oevers op te stellen ten behoeve van het ondernemingsplan. De werkzaamheden worden begeleid door de speciaal hiervoor ingestelde Stedebouwkundige Begeleidingscommissie (SBC). Het plan-Koolhaas, dat eind 1992 wordt gepresenteerd, wijkt op alle fronten af van de voorafgaande concepten (en met name van de Nota van Uitgangspunten uit 1991) ²⁶⁸.

De ING-Postbank deelt begin 1993 mee dat zij zich terugtrekt uit de AWF. De maatschappij acht de risico's die aan het project zijn verbonden te groot. Verschillende factoren doen de ING afhaken: de moeilijke situatie op de vastgoedmarkt (met name het topsegment), de onzekerheid over de financiering van de investeringen in de infrastructuur en de onvoldoende risicobuffer van het project ²⁶⁹. Hiermee valt de belangrijkste private partner en geldschieter weg ²⁷⁰. De AFW wordt opgeheven. Het initiatief voor planontwikkeling en -uitvoering komt terug bij de gemeente. In het Memorandum Ontwikkeling IJ-oevers wordt het gemeentelijk commentaar op het Ondernemingsplan

²⁶⁶ Ministerie van VROM, Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra, 21 879, nrs. 1-2, blz. 185 (blz. 43-47).

²⁶⁷ De AWF is publiek-private samenwerkingsovereenkomst in de vorm van een commanditaire vennootschap gericht op het verrichten van een haalbaarheidsstudie van het gehele project.

²⁶⁸ De 'waterfrontgedachte' wordt verlaten; de IJ-oevers staan in het plan volledig los van de rest van de stad.

²⁶⁹ Gemeente Amsterdam, Memorandum ontwikkeling IJ-oevers, Amsterdam, juni 1993, blz. 6. Zie ook: S. Adolf, 'Slechtweersscenario voor de IJ-oevers', NRC-Handelsblad, 10 februari 1993.

²⁷⁰ De verantwoordelijke Amsterdamse wethouder Saris concludeert na het afhaken van de ING dat voor operaties als het IJ-oeverproject deze soort van (publiek-private) samenwerking niet de geschikte is. Geciteerd in: Prins, 'De kwaliteit van stedelijke plannen II', Binnenlands bestuur, nr. 14, april 1993, blz. 28.

van de AFW geformuleerd en wordt ingegaan op de consequenties voor het in voorbereiding zijnde bestemmingsplan 'Zuidelijke IJ-oever'. In juni 1993 wordt het Memorandum door de gemeenteraad goedgekeurd. Besloten wordt o.m. de inspanningen van de gemeente fors te versterken; gelden op de begroting worden vrijgemaakt ten behoeve extra organisatorische ondersteuning. Omdat berekeningen uitwijzen dat het totaalplan voor de IJ-oevers niet rendabel is, wordt besloten het project gefaseerd te realiseren, waarbij per deelgebied getracht wordt met verschillende beleggers contracten af te sluiten. De integrale aanpak blijft echter overeind in die zin dat het IJ-oeverproject nog steeds als één grootstedelijkproject beschouwd wordt met een sterke samenhang tussen de deelgebieden.

Volgens planning wordt het bestemmingsplan IJ-oevers in oktober 1993 aan de gemeenteraad voorgelegd.

Chronologisch overzicht

Initiatieffase

juni 1982	Symposium over de IJ-oevers
1983	Stedebouwkundige prijsvraag voor de ontwikkeling van het Oosterdoksgebied
november 1983	Wethouder Ruimtelijke Ordening installeert de adviesgroep IJ-oevers
<i>Totale tijdsduur: circa 2 jaar</i>	

Vorbereidingsfase

1985	<i>Nota IJ-oevers en Oosterdok, uitgangspunten voor planvorming en voorstellen voor verdere werkwijze</i> gepubliceerd
oktober 1985	<i>Nota Verkenningen en Plannen</i> verschijnt
februari 1987	Planvoorstellen van derden worden besproken
juni 1987	Vaststelling nota <i>Planaanpassingen/Het Masterplan</i> door commissie Ruimtelijke Ordening
december 1987	<i>Structuurschets IJ-as</i> verschijnt
juni 1989	Concept-nota van Uitgangspunten verschijnt
januari 1990	Gemeenteraad gaat akkoord met Nota van Uitgangspunten
mei 1990	Gemeenteraadsverkiezingen; de verantwoordelijke PVDA-wethouder Van der Vlis vertrekt en wordt opgevolgd door Saris (Groen Links)
juni 1991	AWF opgericht
juni 1991	Gemeenteraad keurt bijgestelde nota van uitgangspunten voor het IJ-oeverproject goed
februari 1992	Gemeente en AWF ondertekenen convenant; AWF stelt Ondernemersplan op; de gemeente draagt zorg voor de parallelle opstelling van bestemmingsplan, infrastructuurplan en bouwterreinenproductieplan
eind 1992	Rem Koolhaas presenteert ruimtelijk scenario voor de ontwikkeling van de IJ-oevers; inhoudelijke breuk met voorafgaande plannen
februari 1993	ING-Postbank haakt af als belangrijkste private financierder
juni 1993	Vaststelling <i>Memorandum Ontwikkeling van de IJ-oevers</i>

juni 1993 Opheffing AFW.
 Totale tijdsduur: minstens 10 jaar (fase is nog niet afgerond)

Uitwerkingsfase/uitvoeringsfase (volgens planning ²⁷¹)

oktober 1993 Bestemmingsplan IJ-oever wordt voorgelegd aan de Raad
 mei 1993 Aanvang bouw gecombineerde auto en tram-tunnel tussen Centrum en Nieuw-Oost (Piet-Hein tunnel)
 medio 1994 Aanvang bouwactiviteiten 'Stationsknoop Amsterdam CS'.

Recapitulatie

De besluitvorming rond het IJ-oeverproject neemt inmiddels zo'n 12 jaar in beslag en verkeert al ruim 7 jaar in een stadium van serieuze voorbereiding. Enige deelprojecten zijn inmiddels in uitvoering genomen. Hierbij moet in ogenschouw worden genomen dat de plannen die circuleerden in de beginperiode aanmerkelijk minder uitgebreid en ambitieus waren dan de voornemens in latere stadia. De looptijd van het project heeft men parallel hieraan verschillende keren bijgesteld.

Het project lijkt geen bijzonder controversiële operatie. Alhoewel zich felle discussies hebben voorgedaan binnen de gemeente, manifesteert geen enkele partij zich expliciet als tegenstander van de voornemens rond de IJ-oever. Van rijkszijde wordt in een later stadium op het gemeentelijke initiatief ingespeeld. VINO en VINEX verschijnen als het planningproces reeds jaren op gang is en fungeren niet zozeer als inspiratiebron, maar veeleer als katalysator ²⁷².

De plannen hebben een multifunctioneel karakter en sluiten voor groot deel aan bij de wensen van de meeste belanghebbende partijen. Tal van partijen zijn vanaf het eerste begin actief betrokken bij de beleidsvoorbereiding. De gemeente heeft als initiatiefnemer getracht zich in de eerste fase breed te oriënteren getuige de instelling van de breed samengestelde adviesgroep IJ-oever en het uitschrijven van de prijsvraag.

Het besluitvormingsproces rond de IJ-oever heeft, ondanks deze weinig controversiële setting, tot op heden een weinig voortvarend verloop gekend. Welke factoren hebben bijgedragen aan de vertragingen die zijn opgetreden in de loop van het proces?

- Voor de financiering van de operatie is de gemeente steeds afhankelijk geweest van andere partijen. Hoewel de IJ-oeverplannen in rijksnota's omarmd blijven concrete financiële toezeggingen van rijkszijde lange tijd uit ²⁷³. Aan de aanwijzing van het IJ-oeverproject tot 'sleutelproject' in de VINEX is tot op heden nauwelijks invulling gegeven. De onzekerheid over de financiering van de infrastructuur heeft mede geleid tot het afhaken van de grootste private financier. Een ontwikkeling die aanleiding gaf tot ingrijpende aanpassingen in de (tijds-)planning.

²⁷¹ De uitwerkings- en uitvoeringsfase zijn bij deze case niet goed van elkaar te onderscheiden in de tijd. Het IJ-oeverproject bestaat uit een groot aantal op zichzelf staande deelprojecten die op in verschillende plandocumenten worden uitgewerkt en die op verschillende tijdstippen in uitvoering worden genomen.

²⁷² Goldberg, op. cit., 1990, blz. 53.

²⁷³ De toegezegde financiering van de Noord-Zuidlijn is voor het IJ-oeverproject van indirect belang.

- De aanpak van de operatie door de gemeente Amsterdam lijkt op het organisatorische vlak tekort te hebben geschoten. Zo is er lange tijd onvoldoende geld en mankracht vrijgemaakt voor de planontwikkeling terwijl de looptijd van het project structureel is onderschat.²⁷⁴ Deze beide zaken houden verband met de voortdurend groeiende pretenties van de plannen in de loop van de tijd. Voorts werd een sterke gemeentelijke dienst als 'trekker' node gemist. Organisatorische problemen binnen de gemeente hebben gedurende een groot deel van het besluitvormingsproces bijgedragen aan het ontstaan van vertragingen. In dit verband kan met name gewezen worden op moeilijkheden rond de gemeentelijke herindeling en ook op de overdracht van werkzaamheden aan het AFW in 1991. Het unieke karakter van het IJ-oeverproject zorgde voor onwennigheid van gemeentelijke zijde. Er bestond binnen de gemeente nauwelijks ervaring met dergelijke grote publiek-private samenwerkingsconstructies. Met name de afstemming met het politieke besluitvormingsproces was omgeven met de nodige onduidelijkheid.
- Inhoudelijk is het beleid van de gemeente weinig consistent geweest in de loop van de tijd. In hoeverre hierin een oorzaak van de ontstane vertragingen is gelegen, is moeilijk te zeggen. In elk geval dragen de koerswijzigingen niet bij aan het beeld van de gemeente als een slagvaardige en vastberaden (onderhandelings-)partij. Zo worden tot twee maal toe bouwvergunningen verleend voor kantoren (Kamer van Koophandel, Wagon Lits) op prominente locaties, die in strijd zijn met de uitgangspunten die kort daarvoor door de gemeente zelf zijn vastgesteld²⁷⁵. In de loop van de tijd is een duidelijke verschuiving opgetreden naar een meer economische invalshoek; de stedenbouwkundige en sociale uitgangspunten krijgen minder nadruk. Tenslotte zijn een aantal strategische vragen pas in een tamelijk vergevorderd stadium aan de orde gesteld; Van Lohuizen stelt in dit verband dat men als volgt te werk is gegaan: praten, tekenen, denken, onderzoeken²⁷⁶.
- De beschikbaarheid en ontwikkeling van andere grootschalige kantoor-locaties in Amsterdam (het WTC-gebied, en met name Zuid-Oost) lijken de aandacht voor een deel te hebben afgeleid van de IJ-oevers. De ineenstorting van de kantorenmarkt die zich begin jaren negentig voltrekt lijkt de ambitieuze investeringsplannen in belangrijke mate te gaan vertragen. Deze ontwikkeling zorgt er mede voor dat de ING als belegger afhaakt.
- Een wisseling van de politieke wacht heeft ervoor gezorgd dat de voortgang van het project het nodige oponthoud heeft ondervonden. De formulering van nieuwe beleidslijnen, die z'n beslag kreeg in een herziene versie van de Nota van Uitgangspunten, heeft gezorgd voor enige maanden oponthoud.

²⁷⁴ Schuiling geciteerd in: Prins, op. cit., 1993, blz. 29; Goldberg, op. cit., 1990, blz. 49.

²⁷⁵ Prins, op. cit., 1993, blz. 28. Zie ook: Goldberg, op. cit., 1990, blz. 62 en G. Mak, 'Wat moet Amsterdam met de IJ-oevers?', NRC-Handelsblad, 19 oktober 1992.

²⁷⁶ C.W. van Lohuizen, IJ-oevers: oeverloos of aangeland?, in: Stedenbouw en Volkshuisvesting nr. 5, 1992, blz. 35.

3.20 Integraal Plan Noordrand Rotterdam (IPNR) ²⁷⁷

Soort project: ontwikkelingsproject
 Periode: 1989-?
 Kosten: circa f 7 miljard (guldens van 1991)

Inleiding

De ontwikkeling van het Integraal Plan Noordrand Rotterdam (IPNR) kan niet los worden gezien van de jarenlang voortslepende discussie over de luchthaven Zestienhoven. IPNR is als het ware de voortzetting van die discussie, maar dan met andere middelen. Om die reden richten we de blik eerst kort op het verleden, om aansluitend deze case zuiver toe te spitsen op de besluitvorming rond IPNR.

Op 1 augustus 1955 opent minister van Verkeer en Waterstaat Algera de nieuwe luchthaven Zestienhoven bij Rotterdam. Zestienhoven is echter vanaf het begin van zijn bestaan een omstrede luchthaven. Geluidshinder en smog-overlast voor gerealiseerde en nog aan te leggen woongebieden in de omgeving, de economische ontwikkeling van de stad Rotterdam en de positie ten opzichte van Schiphol zijn de voornaamste ingrediënten van een discussie die zich over meer dan dertig jaren uitstrekt. Zo besluit de Rotterdamse gemeenteraad in 1971 voorbereidingen te treffen om de luchthaven te sluiten waarbij tegelijkertijd het streven naar een tweede nationale luchthaven in Zuidwest Nederland werd onderstreept ²⁷⁸; een nadere invulling van dit streven ontbreekt echter. In de discussie speelt steeds een rol dat de bestaande luchthaven Zestienhoven economisch niet rendeert; de luchthaven zou te klein zijn en slecht zijn aangesloten op de overige regionale infrastructuur.

Het is echter niet de gemeente of provincie maar het rijk, in de persoon van de minister van Verkeer en Waterstaat, dat besluiten neemt over luchthaventerreinen. Waar de discussie over een tweede nationale luchthaven niet leidde tot een alternatief voor luchthaven Zestienhoven, uitbreiding van Zestienhoven op de bestaande locatie niet tot de mogelijkheden lijkt te behoren en verplaatsing van de luchthaven (te) duur is, laat de minister van V&W de kwestie op zijn beloop.

De discussie duurt voort en neemt voor de gemeente dringender vormen aan naarmate andere mogelijkheden om op haar grondgebied woningbouw te realiseren uitgeput raken; sluiting of verplaatsing van de luchthaven zou nieuwe woningbouwlocaties opleveren. Daarnaast vormen de voortdurende exploitatietekorten een ongewenste last op de gemeentebegroting. In december 1985 verschijnt op initiatief van het gemeentebestuur een nota waarin de mogelijkheden voor een uitgebreide (nieuwe) luchthaven bij Rotterdam worden geïnventariseerd. Naar aanleiding van deze nota laten de gemeente en V&W gezamenlijk een technisch onderzoek uitvoeren naar de ontwikkelingsmogelijkheden van de luchthaven. Na dit onderzoek besluit de minister een beleidsadvies te vragen en installeert daartoe een commissie beleidsadvies Luchthaven Rotterdam (commissie Van der Zwan). Deze commissie oordeelt dat de bestaande luchthaven met enkele aanpassingen aan zijn

²⁷⁷ Literatuur: Teisman, op. cit., 1992, blz. 217-224.

²⁷⁸ Gemeenteraad van Rotterdam, Notulen van de vergadering van donderdag 28 oktober 1971, Verzameling gedrukte stukken volgnr. 363, Rotterdam, 1971.

doelstellingen kan voldoen, terwijl de investeringen voor een nieuwe luchthaven te hoog zijn in verhouding tot de daarbij te verwachten voordelen ²⁷⁹.

De gemeente Rotterdam is het met de conclusies niet eens en besluit de discussie een andere wending te geven door niet meer uitsluitend te kijken naar de luchthaven en haar belang voor de stad. Het IPNR gaat uit van een integrale aanpak waarbij de inbedding van de luchthaven in de regionale infrastructuur, de verbetering van die infrastructuur en de uitbreiding en ontwikkeling van woon- en bedrijfslocaties aan de noordrand van Rotterdam de centrale doelstellingen zijn ²⁸⁰. De achterliggende hoop is dat de samenvoeging van deze drie elementen een meerwaarde tot gevolg zal hebben die de grotere investering in de luchthaven kan rechtvaardigen.

De gemeente besluit in 1988 na een eerste inventarisatie tot de instelling van een projectorganisatie IPNR. Elk van de afzonderlijke onderdelen wordt in handen gegeven van partijen die tevens bij de realisatie en exploitatie een rol kunnen spelen. Voor de rijksweg is dat RWS, directie Zuid-Holland en voor de bouwlocaties is dat de gemeente Rotterdam. Voor de luchthaven wordt de ONRA opgericht (ONRA staat voor Ontwikkelingsmaatschappij Nieuw Rotterdam Airport, een samenwerkingsverband van de gemeente Rotterdam en de NV Luchthaven Schiphol; de laatste exploiteert vanaf 1 januari 1990 tevens de bestaande luchthaven). Naast de gemeente participeren ONRA en RWS in de projectorganisatie.

De projectorganisatie streeft niet alleen naar een integrale aanpak, maar tevens naar besluitvorming die alle betrokkenen van het begin af aan een kans geeft ideeën en alternatieven naar voren te brengen. Hoorzittingen en inspraakrondes tijdens de initiatief- en voorbereidingsfase moeten leiden tot een breed draagvlak voor de uiteindelijke besluiten, hoe die ook uit mogen vallen.

De eerste formele stappen op supra-lokaal niveau markeren het begin van de voorbereidingsfase. Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland gaan in december 1988 akkoord met de integrale aanpak en stemmen in met de rol van coördinerend bevoegd gezag voor de MER-procedure IPNR ²⁸¹. In maart 1989 gaat de minister van V&W akkoord met de integrale aanpak. De minister van VROM neemt een meer ambivalente positie in. De minister zegt steun toe voor de ontwikkeling van de woningbouwlocatie (maart 1989) en er wordt een 'Uitvoerbaarheidswerkgroep Rijs en Daal (tripartiet overleg) in het leven geroepen. De minister legt zich echter niet expliciet vast op de gekoppelde besluitvorming. In latere instantie (januari 1991) bevestigt de minister van VROM het belang van IPNR met de bestempeling tot potentieel sleutelproject, maar vervolgens wordt de definitieve promotie tot sleutelproject op de lange baan geschoven en afhankelijk gemaakt van andere procedures.

279 Advies van de Commissie Beleidsadvies Luchthaven Rotterdam, Luchthaven Rotterdam, februari 1987.

280 Gemeente Rotterdam, Integraal Plan Noordrand Rotterdam, een structuurvisie, Rotterdam, april 1987.

281 De afzonderlijke delen van IPNR kennen elk hun eigen bevoegd gezag ten aanzien van de MER. Voor de luchthaven is dat de minister van V&W in overeenstemming met de minister van VROM, voor de rijksweg de minister van V&W, voor het stedelijk gebied de gemeenteraad van Rotterdam. Om te kunnen komen tot integrale besluitvorming met behulp van een integrale MER is het nodig de afzonderlijke MER-procedures te coördineren. GS van Zuid-Holland worden daartoe uitgenodigd als coördinerend bevoegd gezag.

Na de eerste formaliteiten gaan de verschillende onderzoeken van start. Teneinde in de besluitvorming alle aspecten van IPNR mee te kunnen wegen, besluit de projectorganisatie naast de MER ook een EER (Economisch Effect Rapportage) te laten verrichten. De opzet van deze EER is vergelijkbaar met die van de MER, de economische effecten van verschillende varianten worden geanalyseerd waarbij de kwaliteit van de analyses wordt bewaakt door een externe commissie. Opvallend aan de voortgang van de werkzaamheden is voorts dat de keuze uit de verschillende varianten wordt gepland nadat voor al die varianten de MER en EER zijn afgerond. Zodoende blijft de discussie over de invulling van het IPNR open totdat al het studiemateriaal op tafel ligt.

De vracht aan vooronderzoeken wordt volgens schema gepresenteerd in oktober 1991. Het bevoegd gezag moet vervolgens de MER-IPNR goedkeuren. De gemeenteraad van Rotterdam doet dit op 2 april 1992 voor wat betreft het nieuw stedelijk gebied. Met betrekking tot de luchthaven en de rijksweg verklaren de ministeries van V&W en VROM samen met GS van Zuid-Holland de MER aanvaardbaar op 17 november 1992 nadat op hun verzoek de aanvankelijk ingediende MER is aangevuld.

Na de goedkeuring van de MER-IPNR starten de debatten over de keuze die moet worden gemaakt. De gemeenteraad van Rotterdam spreekt op 2 april 1992 zijn voorkeur uit voor de variant met een nieuwe, uitgebreide en verplaatste luchthaven en een rijksweg die gedeeltelijk onder de start- en landingsbaan doorloopt. Het kabinet kondigt aan in de nota Regionale Luchthavens Strategie (RELUS) een richtinggevende uitspraak te doen over New Rotterdam Airport (NRA, zoals het verplaatste Zestienhoven moet gaan heten). In maart 1993 volgt GS van Zuid-Holland, maar zij spreken zich alleen uit over de luchthaven en zijn tegen de verplaatsing zoals door de gemeente voorgestaan. Eveneens in maart 1993 besluit het kabinet tot uitstel van de nota RELUS en daarmee van een besluit over NRA. In juli 1993 vraagt het kabinet, alvorens zelf een standpunt in te nemen, de provincie Zuid-Holland en de gemeente Rotterdam om hun mening over een NRA zonder nachtvluchten. Nog diezelfde maand geeft de gemeente aan hiertegen geen bezwaar te hebben, mits het rijk bijspringt bij mogelijke exploitatieproblemen die voortvloeien uit een NRA zonder nachtvluchten. In september deelt de provincie mee tegen NRA te zijn ongeacht de vraag of sprake is van nachtvluchten.

Chronologisch overzicht

N.B. Zoals uit de inleiding moge blijken, kent het IPNR een lange voorgeschiedenis. Om die reden is het niet goed mogelijk een duidelijke markering van de initiatieffase in de tijd te geven. De ingrediënten voor IPNR bestonden immers al voordat de lokale overheid het initiatief nam deze samen te voegen in één project. We zullen deze samenvoeging als begin van de initiatieffase aanwijzen en het moment waarop het bevoegd gezag inzake de aanwijzing van luchtvaartterreinen, in casu de minister van V&W de draad oppikt als begin van de voorbereiding beschouwen.

Initiatieffase

april 1987

Presentatie structuurvisie IPNR

najaar 1987

Voorlichtingsavonden in betrokken deel- en buurgemeenten

januari 1988	B&W van Rotterdam installeren de projectorganisatie IPNR
februari 1988	Plan-optimalisatie en overleg met private partijen
september 1988	B&W doen een voorstel voor gekoppelde besluitvorming over de elementen van IPNR; in het bijzonder betekent dit dat de gemeente voorstelt te volstaan met één MER-procedure voor geheel IPNR
december 1988	GS Zuid-Holland stemmen in met rol als coördinerend bevoegd gezag voor de MER-IPNR.

Totale tijdsduur: circa 2 jaar

Vorbereidingsfase

maart 1989	Minister van V&W zegt een bijdrage toe voor de bouw van een nieuwe luchthaven en gaat akkoord met de integrale aanpak IPNR
maart 1989	Minister van VROM zegt overleg toe over de woningbouwlocatie Rijs en Daal
juni 1989	Gemeenteraad Rotterdam gaat akkoord met start MER en met start structuurplanprocedure IPNR; verzoek aan minister van V&W een nieuw luchthaventerrein aan te wijzen
september 1989	Start MER-procedure; presentatie startnota MER-IPNR door de initiatiefnemers: Gemeente, RWS en ONRA
januari 1990	Commissie MER-IPNR adviseert over richtlijnen MER; gemeenteraad, V&W en VROM leggen richtlijnen vast
maart 1990	Startnotitie EER-IPNR (Economisch Effect Rapportage)
januari 1991	Aanwijzing IPNR tot potentieel sleutelproject
oktober 1991	Studiedag: presentatie varianten inclusief MER, EER en een afwegingskader IPNR
april 1992	Gemeente Rotterdam spreekt zich uit voor variant met nieuwe verplaatste luchthaven
oktober 1992	Minister van V&W maakt de start van de integrale inspraak IPNR afhankelijk van de kabinetsbehandeling van de nota RELUS
maart 1993	Gedeputeerde Staten van Zuid Holland spreken zich uit tegen verplaatsing van de luchthaven, zoals door de gemeente voorgesteld
maart 1993	Kabinet stelt besluit over RELUS en daarmee over NRA uit in afwachting van een nieuwe norm voor nachtvluchten
juli 1993	Kabinet stelt besluit over RELUS en daarmee over NRA opnieuw uit en vraagt de provincie Zuid-Holland en de gemeente Rotterdam zich uit te spreken over een NRA zonder nachtvluchten
augustus 1993	Gemeente Rotterdam gaat akkoord met een NRA zonder nachtvluchten onder de voorwaarde dat het rijk de mogelijk daaruit voortvloeiende exploitatietekorten dekt
september 1993	PS Zuid-Holland houden een hoorzitting over alleen de luchthaven en delen het kabinet mee ook tegen een NRA zonder nachtvluchten te zijn. PS spreken zich uit voor sluiting van luchthaven Zestienhoven

- september 1993 Hoewel de minister van VROM niet akkoord is met de aanleg van een nieuw Zestienhoven, maakt de minister van V&W hiervoor op zijn begroting een bedrag van f 120 miljoen vrij
- oktober 1993 Oproep van B&W van Rotterdam aan het kabinet om, nu alle informatie op tafel ligt, snel tot een besluit te komen.

Totale tijdsduur: > 4,5 jaar

Conclusies

De besluitvorming over een nieuwe luchthaven bij Rotterdam is een sprekend voorbeeld van de onderlinge afhankelijkheid van een veelheid aan betrokken partijen. De gemeente Rotterdam is er door de luchthaven onderdeel te maken van het IPNR in geslaagd een nieuwe wending aan een volledig vastgelopen besluitvormingsproces te geven. IPNR is echter naar zijn aard nog complexer dan de luchthaven zelf al was en de vraag rijst of deze vervlechtingsstap een oplossing naderbij zal brengen.

Opvallend aan de wijze waarop de gemeente het IPNR-besluitvormingsproces in gang heeft gezet is de poging om alle betrokken partijen reeds in de allereerste stadia van de planontwikkeling rond de tafel te krijgen en mee te laten denken over mogelijkheden om Rotterdam-Noord een nieuw gezicht te geven, met of zonder luchthaven. De verbreding van het draagvlak die met de ontwikkeling van IPNR werd nagestreefd, lijkt zich echter vooral op het lokale niveau te hebben voltrokken. De provinciale noch de nationale overheid blijken, nu de cruciale beslissingen moeten worden genomen, in voldoende mate gecommitteerd aan de uitkomsten van IPNR. Daarmee ontstaat het gevaar dat het momentum dat gedurende de eerste vier jaar IPNR is gecreëerd, voortijdig verloren gaat. Immers, bij nog langer talmen, zullen de vele studies voor IPNR gedateerd raken en in aanmerking komen voor heroverweging.

Centraal in het besluitvormingsproces staat de projectorganisatie IPNR, 'die probeert alle besluitvormingslijnen aan elkaar te knopen'²⁸². Deze organisatie weet vooral de gemeentelijke bestuurders 'uit hun loopgraven te krijgen'. Een veelheid aan actoren blijkt echter moeilijk vatbaar voor de projectorganisatie. De provincie blijkt haar mening over de komst van een nieuw vliegveld te herzien, V&W is na lang aarzelen voorstander van een nieuw vliegveld, maar nu is VROM - door Teisman nog beschreven als steunpilaar van IPNR - zich als tegenstander van het nieuwe vliegveld gaan ontpoppen. Gemeenschappelijk geldt voor deze actoren dat zij zich ondanks eerdere afspraken niet laten leiden door het integrale karakter van IPNR, maar onderdelen van het plan afzonderlijk beoordelen. Zo gaat het ministerie van VROM nogal vrijblijvend om met het IPNR door, ondanks twijfels over de luchthaven, het IPNR wel als potentieel sleutelproject te bestempelen. Het ministerie van V&W koppelt de besluitvorming over de luchthaven aan die over de nota RELUS en de provincie Zuid-Holland maakt een expliciete scheiding tussen de discussie over NRA en over IPNR. De afspraken over de integrale aanpak blijken dus niet al te hard. De projectorganisatie ziet zich genoodzaakt het belang van IPNR als geheel in november 1992 onder de aandacht van de betrokkenen te brengen (nota Meerwaarde).

²⁸² Teisman, op. cit., 1992, blz. 220.

Vertraging vloeit voort uit onenigheid in het kabinet. Die onenigheid uit zich in het steeds weer uitstellen van de behandeling van de nota RELUS en daarmee van NRA en IPNR. Daarnaast geldt dat op nationaal niveau de besluitvorming over IPNR met nieuwe luchthaven in verband kan worden gebracht met de besluitvorming over de HSL-lijn, hetgeen een nieuwe variabele in het besluitvormingsproces inbrengt en om die reden tot nieuwe studie aanleiding kan geven. De duur van de besluitvorming lijkt ook de standvastigheid van de Rotterdamse gemeenteraad te gaan aantasten; als de tekenen niet bedriegen zal de Rotterdamse afdeling van de PvdA de komende gemeenteraadsverkiezingen ingaan als tegenstander van het nieuwe vliegveld.

Concluderend moet de besluitvorming over IPNR met gemengde gevoelens worden bekeken. Aan de ene kant is de integrale benadering van een ingewikkeld ruimtelijk vraagstuk op lokaal niveau een succes gebleken, aan de andere kant is het met deze methode niet gelukt de supra-lokale betrokkenen op één lijn te krijgen, hetgeen ook de eerder bereikte lokale overeenstemming op de proef stelt.

4. DE VERDIEPINGSCASES

Dit hoofdstuk bevat een gedetailleerde beschrijving en analyse van drie besluitvormingsprocessen, geselecteerd uit de verzameling oriënterende cases. Deze verdiepingscases hebben betrekking op de Hogesnelheidsverbinding Amsterdam-Parijs (4.1), Stortplaats 'De Dolten/de Wierde' (4.2) en de Mainportontwikkeling van de luchthaven Schiphol (4.3). De verslaglegging vindt steeds plaats volgens een vast stramien. Na de inleiding volgt een beschrijving van het verloop van de besluitvorming onderverdeeld in besluitvormingsronden. Vervolgens worden de standpunten en strategieën van de betrokken actoren toegelicht. Tenslotte wordt de gang van zaken geanalyseerd en geëvalueerd.

4.1 De hogesnelheidsverbinding Amsterdam-Parijs ²⁸³

4.1.1 Inleiding

In 1981 vindt in Frankrijk de opening plaats van de eerste hoge snelheidsspoorlijn van Europa. De Train à Grande Vitesse (TGV) haalt snelheden tot 270 km/uur en blijkt al gauw een ongekend commercieel succes. De reistijd tussen Parijs en Lyon wordt teruggebracht tot twee uur. De TGV blijkt een geduchte concurrent voor de auto en in het bijzonder voor het vliegtuig; het binnenlandse vliegverkeer op deze verbinding wordt in korte tijd nagenoeg weggevaagd.

Het succes van de Franse TGV blijft in het buitenland niet onopgemerkt; verschillende landen tonen interesse voor de introductie van de TGV of een vergelijkbaar systeem. In Europees verband worden plannen uitgewerkt voor een compleet netwerk van grensoverschrijdende hogesnelheidsverbindingen. De voorstellen voorzien o.m. in de verbinding Parijs-Brussel-Amsterdam. De Nederlandse overheid heeft een vooruitziende blik gehad: in 1973 blijkt men al begonnen met het verkennen van de mogelijkheden voor de aanleg van een hogesnelheidsspoorlijn richting België. De formele besluitvorming hierover blijkt echter op meer obstakels te stuiten dan voorzien.

Een fasering in besluitvormingsronden

Het besluitvormingsproces rond de realisering van de hogesnelheidsverbinding Amsterdam-Parijs kan worden onderverdeeld in een vijftal rondes (zie tabel 4.1) ²⁸⁴. Elke ronde wordt besloten door een beslissing die van richtinggevend betekenis is geweest voor de daaropvolgende periode.

Gedurende ronde I vindt een eerste oriëntatie plaats op de mogelijkheden voor de hogesnelheidsverbinding richting België. Ronde I wordt besloten met de vaststelling van het Eerste Structuurschema Verkeer en Vervoer (1979). In dit beleidsdocument wordt voor het eerst een formeel standpunt geformuleerd omtrent de eventuele aanleg van een hogesnelheidsverbinding naar België; het kabinet wenst de ruimtelijke mogelijkheden voor een HSL open te houden. In ronde II wordt vanaf begin jaren tachtig op ministerieel niveau overleg gevoerd tussen de landen die betrokken zijn bij de realisering van de HSL Parijs-Brussel-Keulen/Amsterdam. Alhoewel in oktober 1987 geen definitief

²⁸³ Literatuur: Visser en Bentvelsen, op. cit., 1991.

²⁸⁴ Rondemodell ontleend aan: Teisman, op. cit., 1992, blz. 119-124.

besluit valt, wordt de uitkomst van deze ministersbijeenkomst door de Nederlandse overheid toch beschouwd als een aanleiding om de nationale besluitvormingsprocedures op te starten. Ronde III betreft de periode waarin de voorbereiding van de projectnota (ook wel aangeduid met de term 'HSL-nota'²⁸⁵) plaatsvindt; de ronde wordt besloten door de publikatie van dit document in maart 1991. Tijdens ronde IV vindt de inspraak op de projectnota plaats en wordt door de adviesinstanties aan commentaar gewerkt. De beslissing van de Minister in november 1991 om de nota mede n.a.v. de inspraakresultaten aan te passen markeert de afsluiting van deze ronde. Ronde V heeft vooralsnog een open einde.

Tabel 4.1 Overzicht beslisronden I t/m V

Ronde	Belangrijkste items	Centrale actoren	Eindpositie
I: 1973-1979	eerste verkenning; AMROBEL-studie	V&W, NS, VROM, provincies	vaststelling Eerste Structuurschema
II: 1979-juni 1987	internationale overlegonden	EG-verkeersministers, nat. spoorwegmij's	internationale afspraken
III: juni 1987-maart 1991	nationale besluitvorming, overleg België	V&W, NS, VROM, Belgische overheid	publicatie beleidsvoornemen (HSL-nota)
IV: maart 1991-nov. 1991	advies en inspraak	RARO, RvdWS, CMER, insprekers	besluit minister tot aanpassing HSL-nota
V: nov. 1991-(?)	aanpassing HSL-nota	V&W, VROM, NS, provincies

Verklaring van de afkortingen:

V&W	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
VROM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
NS	NV Nederlandse Spoorwegen
RARO	Raad voor de Ruimtelijke Ordening
RvdWS	Raad van de Waterstaat
CMER	Commissie van de Milieu-effectrapportage
provincies	Noord-Holland, Zuid-Holland, Noord-Brabant.

4.1.2 Beschrijving van de ronden

Ronde 1: De eerste initiatieven (1973-1979)

In deze periode wordt voor het eerst onderzoek verricht naar de mogelijkheid van de realisering van een hogesnelheids-spoorverbinding vanuit de randstad richting België. Deze studie vindt in relatief besloten kring plaats; de maatschappelijke aandacht voor het onderwerp is nog zeer gering. Deze ronde wordt

²⁸⁵ In de projectnota zijn in gebundelde vorm zowel de planologische kernbeslissing, de tracénota en de milieu-effectrapportage opgenomen.

besloten door de eerste formele standpuntbepaling van de regering m.b.t. dit onderwerp in het eerste Structuurschema Verkeer en Vervoer.

In 1973 begon een werkgroep bestaande uit vertegenwoordigers van het ministerie van V&W, de Rijksplanologische Dienst (RPD) en de NS met een verkennend onderzoek naar een tracé voor een hogesnelheidsspoorlijn tussen Amsterdam, Rotterdam en de Belgische grens. In de loop van het studieproces zijn ook de planologische diensten (PPD's) van de drie betrokken provincies (Noord- en Zuid-Holland en Noord-Brabant) bij de studie betrokken. Tevens zijn de resultaten van de studie aan de Belgische Spoorwegen voorgelegd in verband met de verdere tracering van de lijn in de richting van Brussel en Parijs. Deze zogenaamde AMROBEL-studie had nadrukkelijk niet tot doel een antwoord te geven op de vraag of deze lijn al dan niet aangelegd moest worden²⁸⁶. Het betreft een eerste verkennende inventarisatie van de ruimtelijke mogelijkheden voor een spoorlijn geschikt voor zeer hoge snelheden (200 à 300 km/u). In het rapport wordt een aantal varianten voor een geheel nieuw spoortraject vergeleken; een variant over bestaand tracé wordt niet in de afweging meegenomen.

De resultaten van de AMROBEL-studie vinden hun doorwerking in het Eerste Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV I). In deel A van het SVV I (1977) wordt een korte passage aan dit onderwerp gewijd²⁸⁷. De Regering spreekt zich uit voor aansluiting van Nederland op een West-Europees net van hoge-snelheidsspoorwegen indien in Europees verband tot de oprichting daarvan besloten wordt. Ook wenst de regering de mogelijkheid tot aanleg van één of meer spoorwegverbindingen voor zeer hoge snelheden planologisch open te houden (naast de lijn in zuidelijke richting wordt ook gezinspeeld op een tak richting Duitsland). In reactie op het SVV wijst de RARO in haar advies op de grote onzekerheid die er bestaat omtrent de realisering en onderstreept met name de verregaande landschappelijke consequenties²⁸⁸. De Raad dringt aan op grote terughoudendheid bij het verbinden van rechtsgevolgen in de bestemmingssfeer aan het geformuleerde beleidsvoornemen. De Raad van de Waterstaat acht een planologische reservering wel verantwoord²⁸⁹. Tijdens het bestuurlijk overleg en de inspraakronde volgend op de presentatie van het beleidsvoornemen maken o.m. de provincies Noord-Brabant, Zuid-Holland en enkele gemeenten kenbaar dat zij bezwaar hebben tegen de reservering voor een hoge snelheidslijn²⁹⁰. De gemeente Amsterdam onderschrijft daarentegen de noodzaak om de mogelijkheden open te houden.

In deel D van het SVV-I (1979) spreekt het kabinet zich uit voor de aansluiting van Nederland op een toekomstig West-Europees net van hogesnelheidsspoorverbindingen. Van de provincies wordt gevraagd

²⁸⁶ Ministerie van V&W, AMROBEL: globale verkenning van tracés voor een hoge snelheidslijn Amsterdam, Rotterdam, Belgische grens, 's-Gravenhage, april 1977, blz. 1-2.

²⁸⁷ Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, Structuurschema Verkeer en Vervoer, deel a: beleidsvoornemen; Tweede Kamer, zitting 1976-1977, 14 390, nrs. 1-2, blz. 35-36.

²⁸⁸ Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening, Structuurschema Verkeer en Vervoer, deel c1: Aanvullend advies, Tweede Kamer, zitting 1978-1979, 14 390, nrs. 8-9, blz. 7.

²⁸⁹ Advies van de Raad van de Waterstaat, Structuurschema Verkeer en Vervoer, deel c: Adviezen, Tweede Kamer, zitting 1978-1979, 14 390, nrs. 6-7, blz. 42.

²⁹⁰ Raad van de Waterstaat, Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening, Structuurschema Verkeer en Vervoer, deel B: Hoofdlijnen uit de inspraak, Tweede Kamer, zitting 1978-1979, 14 390, nrs. 4-5, blz. 17.

bij de opstelling en de toetsing van ruimtelijke plannen de mogelijkheden voor de aanleg van een nieuwe spoorlijn fysiek open te houden ²⁹¹.

Ondanks deze formele standpuntbepaling wordt de eventuele aanleg van een hogesnelheidslijn in deze tijd veelal beschouwd als (verre) toekomstmuziek. De planologische reservering voor de lijn wordt in de praktijk niet als een reële bedreiging ervaren: "Kanaaltunnel en hogesnelheidsspoor waren zaken uit het planologisch panopticum, waarvan de eventuele realisering ver na Sint Juttemis zou vallen" ²⁹².

Ronde II: De internationale besluitvorming (1979-1987)

Tijdens internationale beraadslagingen worden de hoofdlijnen van een Europees hogesnelheidsnetwerk vastgesteld. De ministers van de betrokken landen komen echter vooralsnog niet tot definitieve overeenstemming; met name de financiering en exploitatie vormen struikelblokken. Als de belangrijkste uitgangspunten in 1987 vast lijken te staan, wordt besloten de formele besluitvorming in Nederland op te starten. Hiermee komen de voornemens in bredere kring onder de aandacht.

Het wordt na het verschijnen van het SVV I in 1979 enige tijd stil rond de HSL in Nederland. Het succes van de Franse TGV Sud-Est vormt begin jaren tachtig echter de aanleiding voor een sterk oploeiende belangstelling voor het fenomeen hogesnelheidstrein in Europa. In EG-verband worden plannen gemaakt voor een Europees netwerk van hoge-snelheidspoorverbindingen. In juli 1983 besluiten de verkeersministers van Frankrijk, België en Duitsland tot het verrichten van een onderzoek naar de mogelijkheden van een HSL-verbinding tussen Parijs en Keulen via Brussel. De studie wordt in opdracht van de ministers uitgevoerd door ambtenaren van de betrokken ministeries en spoorwegmaatschappijen. De Nederlandse Spoorwegen worden in de loop van het onderzoek benaderd in verband met de mogelijke tracering van de lijn via Zuid-Nederland. In juli 1984 wordt deze voorstudie afgerond. De voornoemde ministers besluiten vervolgens ook hun Nederlandse collega bij het project te betrekken in verband met de eventuele doortrekking van de lijn richting Amsterdam. De minister van V&W toont (voorzichtige) interesse en besluit tot deelname aan een gezamenlijke vervolgstudie. Ruim vijf jaar na het verschijnen van het SVV I gaat de bal weer rollen in Nederland.

Nieuw is de integrale benadering van het project; voor de internationale werkgroep geldt als uitgangspunt dat de operatie als één geheel beschouwd wordt. De werkzaamheden worden verricht door vertegenwoordigers van de nationale spoorwegmaatschappijen en de verkeersministeries. De studie richt zich met name op de economische haalbaarheid van het project. De keuze van een globaal tracé blijkt hier onlosmakelijk mee verbonden; de rentabiliteit hangt nauw samen met de keuze voor een bestaand tracé of voor de aanleg van een nieuwe lijn. Voor het traject Brussel-Amsterdam worden vier varianten uitgewerkt, waarvan er drie geheel of gedeeltelijk gebruik maken van nieuw aan te leggen infrastructuur. Bij één van deze drie varianten wordt de toepassing van magneet-railtechniek

²⁹¹ Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, Structuurschema Verkeer en Vervoer, deel d: regeringsbeslissing; Tweede Kamer, zitting 1978-1979, 14 390, nrs. 10-12, blz. 120.

²⁹² P. Koekebakker, E. de Boer en P. Smeete, 'Hoe hard rijdt een hogesnelheids-trein?', Planologische discussiebijdragen 1987 deel II, Delfse Uitgeversmaatschappij BV, Delft, blz. 465.

verondersteld. Een en ander resulteert in de gezamenlijke haalbaarheidsstudie "Snelle Verbinding Parijs-Brussel-Keulen/Amsterdam" (1986). Op de ministersbijeenkomst in december 1986 wordt geen definitieve keuze gemaakt tussen de vier alternatieven. Geconstateerd wordt dat varianten elkaar weinig ontlopen, met uitzondering van de magneetbaan-variant, die relatief zeer kostbaar blijkt te zijn. Besloten wordt deze variant bij nader onderzoek buiten beschouwing te laten. Het 'bestaand-spoor-alternatief' blijkt de hoogste interne rentevoet te hebben. De Nederlandse minister van Verkeer en Waterstaat, mevrouw Smit-Kroes, laat weten voorlopig de voorkeur te geven aan een variant waarbij in Nederland grotendeels gebruik wordt gemaakt van nieuw aan te leggen infrastructuur²⁹³.

In oktober 1987 komen de ministers opnieuw bijeen. Alhoewel de prioriteit van de komst van de HSL door alle ministers wordt onderschreven blijven er belangrijke problemen bestaan op het terrein van de financiering en de exploitatie. De eenheid van het project komt onder zware druk te staan.

Begin 1987 wordt in Nederland op initiatief van het Directoraat-Generaal van het Verkeer (DGV) van het ministerie van V&W een werkgroep opgericht die als taak krijgt een beeld te schetsen van de procedurele vormgeving van de besluitvorming over het tracégedeelte van de HSL in Nederland. De werkgroep bestaat uit vertegenwoordigers van het ministerie van V&W (DGV) en het ministerie van VROM (RPD en DGM). Gezien de zwaarte van de voorgenomen ingreep en de globaliteit van het SVV I op dit punt wordt besloten dat een ruimtelijke afweging middels de procedure van de planologische kernbeslissing (PKB) op z'n plaats is. Daarnaast is voor de aanleg van nieuwe (spoor-)wegverbindingen een tracéstudie vereist²⁹⁴. Aan beide procedures is een milieu-effectrapportage verbonden²⁹⁵. De werkgroep constateert dat het volgtijdelijk doorlopen van de PKB- en tracéprocedure zou resulteren in een onaanvaardbaar groot tijdsbeslag. Daarom kiest men voor een parallelle afwikkeling van de beide procedures. Deze keuze wordt mede ingegeven door de verwevenheid van de inhoudelijke problematiek. De werkgroep is van mening dat het vrijwel niet mogelijk is het principe en de aard van de verbinding (aan de orde in de PKB) te scheiden van de tracering van de lijn (aan de orde in de tracéprocedure): "De voor- en nadelen van aanleg van een hogesnelheidslijn (kunnen) alleen goed (..) worden gezien als ook de tracés in de beschouwing worden betrokken"²⁹⁶.

De opstelling van de Startnotitie ligt in handen van een werkgroep onder leiding van het ministerie van V&W (Directoraat-Generaal voor het Verkeer) in samenwerking met vertegenwoordigers van het

293 A. Rühl, 'Hoge Snelheidsspoorlijn Parijs-Brussel-Keulen/Amsterdam (vervolg)', Op de rails, nr. 5, 1987, blz. 141.

294 De tracéprocedure is niet wettelijk geregeld maar kent wel een geformaliseerd verloop zoals beschreven in het Rijkswegenplan, 1984, blz. 14. In grote lijnen kent de procedure drie stappen: het tracé-onderzoek, de advies- en inspraakronde en de tracévaststelling. Voor een uitgebreid overzicht: Ministerie van V&W, Rijkswaterstaat Hoofddirectie van de Waterstaat, Handleiding Projectnota's, 's-Gravenhage, 1989, bijlage 6.1.

295 De procedure inzake de Milieu-effectrapportage is geregeld in de Wet Algemene Bepalingen Milieuhygiëne, hoofdstuk 4. De MER-plichtige activiteiten staan opgesomd in bijlage C van het Besluit Milieu-effectrapportage. Wat betreft de procedure: bij het ondernemen van een MER-plichtige activiteit is de initiatiefnemer verplicht in een Startnotitie o.m. de uitgangspunten van het project te beschrijven. Vervolgens wordt op basis van adviezen van o.m. de MER-commissie een zgn. Richtlijnennotitie opgesteld waarin aanwijzingen met betrekking tot de aanpak en inhoud van het milieu-effectrapport worden opgesomd.

296 Minister van V&W, Minister van VROM, Startnotitie voor de Milieu-effectrapportage betreffende het Nederlandse deel van de Hoge Snelheidsspoorlijn Parijs-Brussel-Keulen/Amsterdam, 's-Gravenhage, juni 1987, blz. 2.

ministerie van VROM (de RPD en DGM) en de NS. In de loop van 1987 wordt met de werkzaamheden aangevangen. Het uitbrengen van de startnotitie in juni 1987 markeert het begin van de formele besluitvormingsprocedure over het HSL-project in Nederland ²⁹⁷.

Ronde III: Het opstellen van de projectnota (1987-1991)

In deze periode wordt door de werkgroep onder leiding van DGV, voortbouwend op de internationale voorstellen, onderzoek verricht naar de wenselijkheid van een Nederlandse aansluiting, de vraag of er gebruik moet worden gemaakt van nieuwe infrastructuur, en zo ja hoe deze te traceren. De werkzaamheden ten behoeve van de opstelling van de projectnota nemen meer tijd in beslag dan voorzien: de nota wordt begin 1991 uitgebracht i.p.v. in mei 1989, zoals aanvankelijk de bedoeling was.

Als doel van het project wordt in de Startnotitie "de verbetering van de kwaliteit van de treinverbindingen tussen Nederland, Brussel, Parijs en Keulen" genoemd en "verkorting van de reistijd" (waarbij een verkorting van reistijd tussen plaatsen in Nederland als bijkomend doel geldt). In dit stuk wordt erop gewezen dat de daadwerkelijke doorgang van het project afhankelijk is van de uitkomsten van het internationale overleg tussen de verkeersministers dat in oktober 1987 plaatsvindt. Volgens het tijdschema (zoals dat staat vermeld in de Startnotitie) dienen de Richtlijnen al begin oktober (vóór het ministersoverleg) te zijn vastgesteld zodat "in de richtlijnen een groter aantal alternatieven kan zijn opgenomen dan na dat overleg haalbaar blijkt" ²⁹⁸. Voorts blijkt uit het tijdschema dat de planning erop gericht is de projectnota in mei 1988 uit te brengen. De regeringsbeslissing alsmede de behandeling en goedkeuring door de Tweede Kamer worden voorzien in maart 1989, waarna in mei 1989 de goedkeuring door de Eerste Kamer en de tracévaststelling door de minister van V&W plaats zouden kunnen vinden. Voorafgaand aan de vaststelling van de Richtlijnen door de Minister en de Ministerraad vindt op basis van de Startnotitie inspraak en advisering plaats (juni-september 1987). De startnotitie wordt slechts op beperkte schaal verspreid ²⁹⁹. Zo wordt aan de betrokken gemeenten bijvoorbeeld geen exemplaar toegestuurd. Door toedoen van de Stichting Natuur en Milieu komen de rapporten toch bij de gemeenten terecht. Deze handelwijze van 'Den Haag' zet kwaad bloed onder de gemeenten. In de Richtlijnennotitie die uiteindelijk in november 1987 verschijnt, wordt deze fout erkend; "achteraf gezien ware het juist geweest de gemeenten rechtstreeks op de hoogte te stellen..." ³⁰⁰. Men belooft in het vervolg de gemeenten beter op de hoogte te houden.

De totstandkoming van de projectnota

Na de vaststelling van de Richtlijnen door de minister van V&W wordt vanaf eind 1987 gewerkt aan het opstellen van de MER, de PKB (deel 1) en de tracénota. Bij de opstelling van de projectnota heeft het ministerie van V&W (i.c. DGV) de leiding. De werkzaamheden worden verricht door een

²⁹⁷ Ministerie van V&W/DGV en Ministerie van VROM/RPD, Startnotitie voor de milieu-effectrapportage betreffende het Nederlandse deel van de Hoge Snelheidsspoorlijn Parijs-Brussel-Keulen/Amsterdam, 's-Gravenhage, juni 1987.

²⁹⁸ Minister van V&W, Minister van VROM, op. cit., 1987, blz. 3.

²⁹⁹ Ingevolge de Spoorwegwet behoeven formeel alleen de provincies te worden gekend bij de aanleg van een nieuwe spoorlijn.

³⁰⁰ Ministerie van V&W, Richtlijnen milieu-effectrapport als onderdeel van de studie naar het Nederlandse deel van de hoge snelheidsspoorlijn Parijs-Brussel-Keulen/Amsterdam, 's-Gravenhage, 1987, bijlage blz. 1-3.

werkgroep met dezelfde samenstelling als bij de opstelling van de Startnotitie. De werkzaamheden worden volledig vanuit Den Haag gecoördineerd. Het contact met de provincies en met name met de gemeenten verloopt moeizaam. In de loop van het studieproces worden met enige regelmaat overleggronden ingelast met de provinciale en gemeentelijke overheden. Uit verschillende reacties van de gemeenten komt naar voren dat deze bijeenkomsten veelal worden ervaren als een eenzijdige aangelegenheid; de informatiestroom is met name 'van boven naar beneden'.

In deel a van het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV II), dat in 1988 verschijnt, spreekt de regering zich uit voor aansluiting van Nederland op het Europese net van hoge-snelheidsspoorverbindingen. Gesproken wordt van de aanleg van een nieuwe verbinding³⁰¹. Aan de financiering van de operatie wordt alleen de volgende zinsnede gewijd: "indien geen externe financiering voor de aanleg van nieuwe infrastructuur voor de hoge-snelheidslijn wordt gevonden zullen de verbeteringen alleen worden uitgevoerd voorzover ze passen in het investeringsprogramma van het SVV"³⁰². In deel D worden voor het eerst expliciet financiële middelen gereserveerd voor de HSL: 2,7 miljard uit de rijksmiddelen. Het zou hierbij gaan om 50% van de aanlegkosten, de overige 50% zouden door middel van private financiering opgebracht moeten worden, waarbij een regeling is opgenomen voor de rente en aflossing van deze private gelden. Aanvankelijk hadden deze gelden alleen betrekking op het traject Rotterdam-Belgische grens. Later is het traject Rotterdam-Schiphol-Amsterdam toegevoegd; de financiering blijft echter ongewijzigd.

Bij de totstandkoming van deze financiële reserveringen komen belangrijke witte vlekken aan het licht m.b.t. de kostenramingen. De minister besluit tot de instelling van een externe studiegroep die zich toelegt op de (private) financieringsmogelijkheden; de Stuurgroep Private financiering Railinfrastructuur (SPRI). Ten behoeve van nader studie naar de vervoersprognoses, de bedrijfsvoering en de macro-economische effecten worden ook externe consultants ingeschakeld.

Onderwijl wordt er vanaf het eerste begin overleg gevoerd met de Belgische overheid over de tracering van het traject tussen Rotterdam en Antwerpen. Deze onderhandelingen verlopen moeizaam. De standpunten van de beide landen zijn lange tijd onverzoenlijk. België ziet de HSL het liefste langs het Antwerpse havengebied geprojecteerd om Bergen op Zoom vervolgens aan de westkant te passeren (zgn. Havenwegtracé). Nederland dringt echter aan op een tracé parallel aan de E19, oostelijk van Bergen op Zoom. Uiteindelijk wordt door de beide landen in principe ingestemd met een compromisvariant die ongeveer in het midden is gelegen. Volgens dit voorstel wordt in België gebruik gemaakt van het bestaande spoor grens-Antwerpen; in Nederland wordt een nieuw tracé aangelegd parallel aan de A17. De formele afspraken kunnen overigens pas worden gemaakt wanneer de projectnota door de Kamer is vastgesteld.

Tijdens de voorbereidingswerkzaamheden wordt het overleg op internationaal niveau voortgezet. Met name over de financiële aspecten blijft lange tijd onenigheid bestaan. De kwestie van de ongelijke

³⁰¹ Ministerie van V&W, Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer, deel a, Tweede Kamer, vergaderjaar 1988-1989, 20 922, nrs. 1-2, blz. 212.

³⁰² Ministerie van V&W, op. cit., 1988-1989, blz. 188.

rentabiliteit voor de verschillende landen vormt vooral tijdens de ministersvergadering in oktober 1988 een struikelblok. Toch wordt op deze bijeenkomst o.m. een tijdsplanning geformuleerd waarbij de verwezenlijking van het traject Belgische grens-Rotterdam in 1998 wordt voorzien. In november 1989 bereiken de ministers overeenstemming. De aansluiting van Nederland op het Europese hogesnelheidsnet staat sindsdien niet meer ter discussie. Er wordt een gefaseerd tijdschema vastgesteld volgens welke in 1998 het traject Rotterdam-Antwerpen gereed zal zijn. De oprichting van een gezamenlijke exploitatiemaatschappij blijkt niet haalbaar. Wel wordt uiteindelijk overeenstemming bereikt over een 'rétrocession'; een vergoeding voor de extra passagiers die de Franse en Belgische spoorwegen vervoeren als gevolg van de investeringen elders (in Nederland en Duitsland).

Het akkoord van november 1989 betekent dat de voorbereidingswerkzaamheden, die een tijd lang op een laag pitje stonden, weer kunnen worden hervat. De minister van V&W geeft in december 1989 aan de Tweede Kamer een overzicht van de activiteiten m.b.t. de realisatie van de HSL³⁰³. De tijdsplanning is er dan op gericht om de projectnota omstreeks september 1990 uit te brengen.

Pas in de laatste fase voor de publikatie van de nota wordt er meer contact gezocht met de regionale directies van de Rijkswaterstaat van Noord-Brabant en Zuid-Holland. Deze instanties beschikken over ruime ervaring m.b.t. de lokale en regionale problemen die dergelijke grootschalige projecten met zich meebrengen. De voornemens omtrent de HSL kunnen zo bovendien beter worden afgestemd op de projecten die door RWS op regionaal niveau worden ontwikkeld. De 'regionale poot', die binnen de werkgroep ontstaat, wordt in het begin van 1991 bij een reorganisatie van de projectgroep geformaliseerd (zie beschrijving ronde IV).

Uiteindelijk verschijnt in 1991, ruim tweeëneuhalf jaar later dan aanvankelijk de bedoeling was³⁰⁴, de projectnota, een geïntegreerde verslaglegging van de MER, de tracénota en de ontwerp-PKB³⁰⁵.

Ronde IV: Reacties op de projectnota en het besluit tot aanpassing (maart 1991-november 1991)

In deze periode brandt de maatschappelijke discussie in alle hevigheid los. De HSL-nota krijgt veel kritiek te verduren. Tal van berekeningen en schattingen in het rapport worden ter discussie gesteld. Voorts wijzen critici erop dat er enige belangrijke aspecten onderbelicht blijven of ontbreken, in het bijzonder de afweging van een alternatief over het bestaande spoor. De minister trekt uiteindelijk haar conclusies uit de inspraakresultaten en signalen van de adviesorganen: in november 1991 besluit zij tot het verrichten van aanvullend onderzoek. Aan de adviesorganen wordt gevraagd hun advisering 'op te schorten'.

Begin 1991 voert het ministerie van V&W een reorganisatie door in de projectorganisatie. De aanpassingen zijn met name gericht op een zekere decentralisatie van de werkzaamheden. Naast de nationale werkgroep wordt een tweetal regionale projectbureaus ingesteld (regio Noord- en Zuid-Holland en regio Noord-Brabant). De regionale afdelingen van RWS worden o.m. vertegenwoordigd

³⁰³ Tweede Kamer, 1989-1990, 21 300 XII, nr. 20, blz. 3.

³⁰⁴ In vergelijking met het tijdschema uit de Startnotitie.

³⁰⁵ Ministerie van V&W, op. cit., maart 1991.

in deze nieuwe organen. Voorts streeft men naar een stringentere taakverdeling en verantwoordelijkheidsafbakening tussen het ministerie en de NS. Het ministerie zal meer dan voorheen als opdrachtgever en eindverantwoordelijke fungeren terwijl de NS meer een adviseursrol krijgt toebedeeld. De tracéproblematiek, die onder de formele verantwoordelijkheid van V&W en VROM valt, wordt door een apart projectbureau 'HSL-Infra', onder leiding van de NS, nader uitgewerkt ³⁰⁶.

Het uitbrengen van de projectnota in maart 1991 gaat, zoals wettelijk voorgeschreven is, gepaard met een uitgebreide publiciteitscampagne. In de begeleidende brief aan de Tweede Kamer van de ministers van V&W en VROM wordt gewezen op het belang van een aansluiting op het Europese HSL-net mede in het licht van een verantwoorde 'mainportontwikkeling' van de luchthaven Schiphol. Hierbij wordt expliciet vermeld dat het streven is om het definitieve besluit over de aanleg van de HSL begin 1993 te nemen in samenhang met de standpuntbepaling van het kabinet over de project-PKB Schiphol. Het kabinetsstandpunt (deel 3) wordt begin 1992 verwacht. Voorts wordt erop gewezen dat er "over de financiering van het project nog geen zekerheid kan worden gegeven". Er wordt nader onderzoek aangekondigd m.b.t. de financiering (private financieringsmogelijkheden en -voorwaarden mede in relatie tot de mainportontwikkeling van Schiphol).

De essentiële inhoudelijke beslissingen die worden voorgesteld in de ontwerp-PKB zijn de volgende:

1. Nederland wordt aangesloten op het Europese hogesnelheidsnet.
2. Op de verbindingen Antwerpen-Rotterdam en Rotterdam-Schiphol-Amsterdam zal grotendeels gereden worden met snelheden tot 300 km/uur. Hiertoe zullen nieuwe spoorlijnen worden aangelegd.
3. Voor de nieuwe lijn zal ten zuiden van Rotterdam het in de tracénota aangegeven tracé H worden gevolgd (via Hellegatsplein en vervolgens tussen Roosendaal en Bergen op Zoom door). Voor de verbinding Amsterdam-Rotterdam wordt de keuze opgehouden tussen twee tracés ten oosten en ten westen van Zoetermeer (de tracés A en B).

Na het verschijnen van de projectnota volgt een geïntegreerde inspraak- en adviesprocedure onder auspiciën van de Raad van de Waterstaat (RvdWS), de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening (RARO) en de Commissie milieu-effectrapportage (CMER). De nota ligt gedurende drie maanden op een groot aantal plaatsen ter inzage. De reacties worden door de RARO geregistreerd en geanalyseerd en verwerkt in een rapport 'Hoofdlijnen uit de inspraak' ³⁰⁷. Uiteindelijk zijn 705 onderling verschillende reacties ontvangen. In totaal hebben ruim 21.000 personen aan de verschillende acties in het kader van de inspraak deelgenomen. Dit aantal (het grootste sinds de invoering van de PKB-inspraak in 1973) geeft een indruk van de grote maatschappelijke gevoeligheid van het project.

Naast inhoudelijke kritiek brengen de verschillende insprekers eveneens bezwaren naar voren over de wijze van voorlichting, de inspraakmogelijkheden en andere procedurele aspecten. De voornaamste punten van kritiek hebben betrekking op:

³⁰⁶ Het projectbureau HSL-Infra is een tijdelijk samenwerkingsverband tussen de NV Nederlandse Spoorwegen en het raadgevend ingenieursbureau DHV (Milieu en Infrastructuur).

³⁰⁷ RARO, Hoofdlijnen uit de inspraak op de nota Nederlands deel van de hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam-Brussel-Parijs, 's-Gravenhage, 20 november 1991, blz. 5.

- de argumentatie; de indruk bestaat dat er naar het gewenste eindresultaat wordt toegere-
neerd. Met name het alternatief waarbij de HST gebruik maakt van het bestaande spoor-
wegnet wordt naar de mening van veel insprekers onvoldoende uitgewerkt;
- de onderbouwing; de cijfers en schattingen worden over het algemeen als aanvechtbaar en
onvolledig ervaren;
- de lokale en regionale gevolgen blijven veelal onderbelicht;
- de afstemming met ander rijksbeleid; de strekking van de voorstellen op een aantal punten
strijdig met andere beleidsuitgangspunten (bijv. doorsnijding van het Groene Hart, woning-
bouwlocaties).

De kritische opmerkingen die niet direct betrekking hebben op de nota weerspiegelen over het algemeen een gevoel van onvrede met de wijze waarop men is omgegaan met lokale en regionale betrokkenen. In de betrokken regio's is men met een groot aantal onbeantwoorde vragen blijven zitten; de informatieverschaffing wordt als eenzijdig en ontoereikend beschouwd. Vanuit een aantal gemeenten wordt er expliciet op aangedrongen hen in het vervolg nadrukkelijker bij de besluitvorming te betrekken. Tenslotte wordt gesteld dat het er sterk op lijkt dat de kaarten, in internationaal verband, reeds geschud zijn, waardoor de inspraakprocedure verder van geen enkele invloed op de uiteindelijke keuze zal zijn.

Overigens beperkt de inspraak zich niet louter tot het spuien van kritiek; tijdens de inspraak komen een groot aantal alternatieven en suggesties op tafel. Met name de Locale Effecten Rapportages (LER's), naar Amerikaans voorbeeld opgesteld door samenwerkende gemeenten, zijn in dit verband vermeldenswaard. In deze documenten worden de lokale gevolgen systematisch in kaart gebracht zonder dat er vooraf keuzen voor een bepaalde optie worden gemaakt. Het ministerie van V&W heeft in een aantal gevallen deze initiatieven financieel ondersteund.

In reactie op de kritiek kondigt de minister van V&W een nader onderzoek aan, gericht op het gebruik van de bestaande spoorlijn Roosendaal-Rotterdam-Den Haag-Amsterdam. Deze berichten leiden tot verwarring tijdens de hoorzittingen; er ontstaat onduidelijkheid over de status van de nota die onderwerp van discussie is.

In het najaar van 1991 verzoeken de RARO en de COW de minister om nadere informatie. Het blijkt dat de advies instanties zeer kritisch staan tegenover de projectnota.

In november 1991 ziet de minister zich genoodzaakt in een brief aan de Tweede Kamer mede te delen dat de termijnen van de PKB-procedure overschreden zullen worden omdat er meer tijd nodig is voor het verzamelen van aanvullende informatie³⁰⁸. In de brief meldt de minister voorts dat volgens de herziene tijdsplanning het kabinetsstandpunt in de zomer van 1992 gereed is. Tenslotte deelt de minister mede dat de Belgische regering niets voelt voor een heropening van het onderzoek naar de aansluiting van het tracé tussen Nederland en België. Op verzoek van de Tweede Kamer had de minister getracht haar Belgische collega over te halen om in te stemmen met een nieuw breed 'grensoverschrijdend onderzoek'. Ook de Europese Commissie blijkt niets te zien in een hernieuwd

³⁰⁸ Brief van de Minister van Verkeer en Waterstaat, Tweede Kamer, 1991-1992, 22 026, nr. 6, 1 november 1991.

onderzoek. De minister blijkt bij monde van een woordvoerder niet ongelukkig te zijn met de beslissing van de Europese Commissie "omdat nieuw onderzoek naar tracés de komst van de hogesnelheidstrein verder zou kunnen vertragen" ³⁰⁹.

Ronde V: Naar een nieuwe projectnota (november 1991-....)

Deze periode besteedt de HSL-projectgroep aan het vergaren van de benodigde aanvullende informatie. Het herziene beleidsvoornemen wordt aanvankelijk in de zomer van 1992 verwacht. Deze streefdatum blijkt niet haalbaar. Midden 1993 is de aangepaste nota nog niet gepubliceerd. Wel maakt het kabinet in juni 1993 een voorlopige voorkeur wereldkundig voor het tracé ten oosten van Zoetermeer, als voorkeursvariant voor de verbinding Amsterdam-Rotterdam. Naar verwachting zal er een nieuwe inspraakronde worden ingelast n.a.v. het verschijnen van een compleet nieuwe HSL-nota; de vervolgpcedure zal naar alle waarschijnlijkheid verlopen via de nieuwe tracéwet.

Als de minister besloten heeft tot het verrichten van aanvullend onderzoek, ontstaat er direct een discussie over de vervolgpcedure: welke status heeft de te verschijnen herziene projectnota? Zijn de aanpassingen van dien aard dat een nieuwe inspraak- en adviesronde noodzakelijk is? De minister toont zich beducht voor verdere vertraging en stelt zich op het standpunt dat van een nieuwe inspraakprocedure geen sprake kan zijn ³¹⁰.

In oktober 1991 wordt er door de adviesinstanties (CMER, RARO, COW) overlegd over de vervolgpcedure. Het ministerie van V&W meent dat de aanvullende studie niet het karakter van een geheel nieuwe strategische afweging moet krijgen. Het zou volgens V&W moeten gaan om een betere onderbouwing van de stelling dat: "Het leiden van de hogesnelheidstreinen over een al dan niet aangepast bestaand tracé niet beantwoordt aan het kwaliteitsniveau dat voor een HSL-verbinding noodzakelijk is" ³¹¹. De RvdWS en de RARO zijn het niet eens met deze invulling; beide instanties laten weten dat zij zich niet gebonden achten aan de (bovenstaande) interpretatie van V&W ³¹². De RARO dringt aan op een integrale heroverweging: "Het alternatief over de bestaande lijn(en) zal volwaardig moeten worden meegenomen". Bovendien blijft de RARO van mening dat inspraak op de nadere informatie mogelijk moet zijn. De werkzaamheden van de projectgroep richten zich aanvankelijk op het aanpassen van de bestaande projectnota. Pas in de loop van 1992 wordt intern besloten om een geheel nieuwe projectnota op te stellen welke opnieuw onderwerp van inspraak en advies zal worden.

³⁰⁹ J. Kroon, Geen heropening onderzoek ander tracé flitstrein, artikel in: NRC Handelsblad, 23 november 1991.

³¹⁰ De minister verklaart in oktober 1991: "Inspraakronden doen we natuurlijk niet meer over. Ik wacht nu tot ik keurig alles van de drie varianten weet, maar ik denk dat ik wel weet waar het op uit zal draaien" Citaat afkomstig uit artikel: 'Majj uitgepraat over TGV-tracé', Het Parool, 15 oktober 1991.

³¹¹ Verslag van het overleg van 10 oktober 1991 tussen de adviesinstanties (MER-cie. RARO, COW), VROM en V&W over de vervolgpcedure van de HSL-nota (conclusies; herziene versie, Projectteam Hogesnelheidsspoorlijn, 24 oktober 1991).

³¹² Brief van de COW aan de projectsecretaris HSL, dhr. Griep, 7 november 1991.
Brief van de RARO aan dhr. Smits, Secretaris-Generaal Ministerie van V&W, 26 november 1991.

In de zomer van 1993 brengt het kabinet een voorlopig standpunt naar buiten over de tracering van de HSL ten noorden van Rotterdam. Een tracé door het Groene Hart ten oosten van Zoetermeer geniet de voorkeur van het kabinet. Deze keuze roept direct de nodige protesten op.

In België komt de besluitvorming over het zuidelijke deeltracé (Brussel-Franse grens) mede onder Franse druk redelijk voortvarend tot stand. De eerste spade gaat medio 1993 de grond in. Het gedeelte ten noorden van Brussel geniet aanzienlijk minder prioriteit. De vorderingen aldaar zijn niet groot: met name over de financiering van de operatie blijft grote onduidelijkheid bestaan.

4.1.3 Standpunten en strategieën van de actoren

De centrale projectgroep ³¹³

De centrale projectgroep bestaat uit vertegenwoordigers van het ministerie van V&W (DGV), het ministerie van VROM (RPD en DGM) en de NS. DGV vervult de rol van 'trekker'; de voorzitter van de projectgroep is afkomstig van DGV. De projectgroep functioneert in deze samenstelling van begin 1987 tot begin 1991. Na de reorganisatie van 1991 zijn ook de regionale directie van RWS Zuid-Holland en de provincie Noord Brabant direct betrokken.

De taakverdeling en de werkwijze van de projectgroep verschillen aanzienlijk vóór en na de reorganisatie van begin 1991. De veranderingen worden doorgevoerd o.m. als reactie op de moeizame verhouding met de lagere overheden; de projectgroep opereerde teveel vanaf een eiland-positie. Er wordt gestreefd naar een zekere decentralisatie van de werkzaamheden door de oprichting van de regionale projectbureaus. Op deze wijze denkt men beter gebruik te kunnen maken van de specifieke kennis op regionaal niveau. Bovendien behoeven de contacten met de gemeenten en andere instellingen ter plaatse niet langer via 'Den Haag' hoeven te lopen. Daarnaast worden de projectgroepleden voortaan op full-time basis aangesteld (voor de schrijvers van de projectnota waren de HSL-werkzaamheden slechts een deel van het takenpakket). Tenslotte wordt de taakverdeling tussen de projectgroep-partijen aangepast; V&W profileert zich sterker als opdrachtgever en eindverantwoordelijke; de NS meer als adviseur.

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat

Feitelijk vervult de Minister van V&W de rol van initiatiefnemer en algemeen coördinator (hoewel formeel ook de Minister van VROM als initiatiefnemer optreedt). Zowel minister Maij-Weggen als haar voorgangster Smit-Kroes hebben zich sterk met het HSL-project bemoeid. Beide ministers hebben gedurende de voorbereiding van de projectnota te kennen gegeven de voorkeur te geven aan een variant waarbij de HST gebruik maakt van eigen infrastructuur.

³¹³ Het optreden van de centrale projectgroep wordt eerst als eenheid beschreven. Vervolgens komen de eigen beleidslijnen en positie van de verschillende deelnemende instanties afzonderlijk aan de orde.

Lange tijd heeft alleen de centrale poot van het ministerie zich met de beleidsvoorbereiding bemoeid. Pas vanaf eind 1990 is er sprake van een intensieve samenwerking tussen DGV en de regionale directies van Rijkswaterstaat.

Het ministerie van VROM

Met ministerie van VROM is zowel via de RPD als via DGM in de projectgroep vertegenwoordigd. De bemoeienis van DGM is in de eerste plaats gericht op de totstandkoming van de MER, terwijl de RPD zich richt op de voorbereiding van de PKB. De RPD vervult een belangrijke coördinerende rol als eerste verantwoordelijke voor de afstemming met andere belangrijke projecten zoals de mainport-ontwikkeling van Schiphol en het Integraal Plan Noordrand Rotterdam (IPNR).

De Nederlandse spoorwegen (en de buitenlandse spoorwegmaatschappijen)

De Nederlandse spoorwegen zijn vanaf het eerste begin betrokken bij de gedachtenvorming rond een HSL, ook in internationaal verband. De voorkeur van de NS is altijd uitgegaan naar een variant waarbij in Nederland een volledig nieuw tracé wordt aangelegd³¹⁴. De inbreng van de NS is met name gebaseerd is op technische deskundigheid. Binnen de centrale projectgroep is de NS de deskundige m.b.t. de spoorse aangelegenheden: infrastructuur, techniek, dienstregeling.

De Nederlandse spoorwegen treden lange tijd naar buiten als een gesloten bastion met louter aandacht voor 'dienstregeling-technische' aspecten. Begin jaren negentig lijkt deze houding te veranderen onder invloed van de maatschappelijke aandacht voor de spoorwegen³¹⁵. De NS maakt kenbaar zich flexibeler, meer onderhandelingsgericht op te willen stellen. In het rapport *Voortvarend en zorgvuldig*, dat in samenwerking met de ministeries van VROM en V&W is opgesteld, benadrukt de NS de noodzaak van een andere aanpak waarbij goede communicatie met andere actoren een centrale plaats inneemt³¹⁶.

De nationale spoorwegmaatschappijen vormen een invloedrijke lobby in het internationale netwerk. Ondanks de onderlinge twisten worden gezamenlijk een tweetal rapporten uitgebracht (waarvan één onder de vlag van de Union Internationale des Chemins de Fer (UIC))³¹⁷. Beide studies, waarin met name vervoerstechnische en rentabiliteits-aspecten worden behandeld, vormen het hoofdonderwerp van gesprek tijdens een aantal vergaderingen van de verkeersministers.

³¹⁴ N. Hoffer in gesprek met de NS-directeur Techniek dhr. T. Regtuijt; Keuze voor nieuwe lijn Schiphol-Rotterdam vrijwel onontkoombaar in: Openbaar Vervoer nr. 21, 1988, blz. 53.

³¹⁵ Zie: C. Visser, Tempo NS-plannen verdubbeling vervoersomvang stuit op planologische procedures, dwarsliggende gemeenten of boze burgers, in: Binnenlands bestuur, 1-6-1990, blz. 22-26.

³¹⁶ NV Nederlandse Spoorwegen, Ministerie van V&W, Ministerie van VROM, Voortvarend en Zorgvuldig; versnelling procedures railinfrastructuur NS, Utrecht, december 1990.

³¹⁷ SNCF, SNCB, DB, NS, Rapport van de Spoorwegmaatschappijen Parijs-Brussel-Keulen-Frankfurt/Amsterdam, 1988. Community of European Railways (UIC), Proposals for a European High Speed Network, 1989.

Stichting Natuur en Milieu

De Stichting Natuur en Milieu heeft zich vanaf het eerste begin met de besluitvorming rond de HSL bemoeid, zowel in inhoudelijke als in procedurele zin. In formele zin is de Stichting sinds het opstarten van de inspraak- en adviesprocedure betrokken o.m. als lid van de Commissie van Overleg voor Wegen (COW) en de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening (RARO). In 1986 wordt er door de Stichting bij minister Smit-Kroes gewezen op het gevaar dat toezeggingen in internationaal verband "een zinvolle advies- en inspraakprocedure over de noodzaak en eventuele tracering illusoir (maken)" ³¹⁸.

De Stichting Natuur en Milieu heeft gedurende het gehele proces op tal van manieren getracht de problematiek bij een breed publiek onder de aandacht te brengen, met name door middel van het uitbrengen van persberichten. Op deze wijze vervulde deze belangenorganisatie een belangrijke informerende rol. Gewezen kan worden op de rol van de Stichting Natuur en Milieu bij het verspreiden van de Startnotitie onder de lokale overheden.

De provinciale overheden

De betrokkenheid van de provinciale overheden (Noord-Brabant, Zuid-Holland en Noord-Holland) gaat terug tot de eerste studie-exercities (AMROBEL-studie). De bemoeienis van de provincies heeft zich echter geruime tijd beperkt tot het aanleveren van gegevens. Deze zijdelingse betrokkenheid bij de problematiek werd door de provincies niet in overeenstemming geacht met hun positie en belangen. Meermalen werden, zowel intern als via de media, signalen afgegeven dat men nauwer bij de voorbereiding betrokken wenste te worden ³¹⁹. Pas in het voorjaar van 1991 bij de reorganisatie van de centrale projectgroep werd gehoor gegeven aan deze wens. De provincie Noord-Brabant kreeg zitting in de regionale projectgroep Zuid, terwijl de provincie Zuid-Holland via de regionale projectgroep Noord nauwer bij de gang van zaken is betrokken.

De lokale overheden

Met uitzondering van de grote steden Rotterdam en Amsterdam hebben de gemeentelijke overheden langs de potentiële nieuwe tracés steeds een duidelijk afwijzende houding aangenomen ten opzichte van de HSL. Dit behoeft weinig verwondering te wekken; de meeste gemeenten hebben immers niets dan nadelen te verwachten van een hogesnelheidsspoorlijn. Sommige gemeenten verklaarden op voorhand niet te zullen meewerken aan de eventuele aanleg van een HSL over hun grondgebied.

De interactie tussen de lokale overheden en de (centrale) projectgroep verloopt moeizaam. Bij het merendeel van de gemeenten bestaat de nodige onvrede over de wijze waarop het project van rijkswege ter hand wordt genomen. De voortdurende onzekerheid over de voornemens van het Rijk wordt als zeer frustrerend ervaren. Bovendien bestaat het gevoel niet serieus te worden genomen. Moerkamp citeert in dit verband een uitspraak van generaal Schwarzkopf tijdens de Golfoorlog: "We'll

³¹⁸ Citaten ontleent aan een brief van de Stichting Natuur en Milieu aan de Minister van V&W (dd. 26 juni 1986).

³¹⁹ Provincies hekelen prismaat van NS bij TGV en Betuwelijn, artikel in: het Financieel Dagblad, 14 februari 1991.

go over them, around them, under them and right through them" ³²⁰. Deze zinsnede vormt een treffende weergave van de wijze waarop de lokale overheden de gang van zaken rond de HSL percipiëren.

Hoewel de communicatie tussen de projectgroep enerzijds en de gemeenten anderzijds sinds de reorganisatie van de projectgroep enigszins lijkt te zijn verbeterd, blijven veel lokale overheden over het algemeen zeer afwijzend staan tegenover de houding en aanpak vanuit 'Den Haag'.

Het ziet er niet naar uit dat de gemeenten zonder slag of stoot medewerking zullen verlenen aan de uitvoering van de voornemens van het Rijk.

Terwijl de verschillende gemeenten zich globaal voor dezelfde problemen gesteld zien, heeft dit slechts incidenteel geleid tot gezamenlijke initiatieven zoals de opstelling van Locale Effect Rapportages (Leidse Regio, Roosendaal e.o. Hoekse Waard, Fijnaart). Tegelijkertijd doen zich grote belangtengestellingen voor tussen de lokale overheden; de keuze voor een specifiek tracé betekent dat bepaalde gemeenten gevrijwaard worden van overlast ten koste van andere gemeenten.

De gemeenten Amsterdam en Rotterdam hebben zich gedurende de besluitvorming altijd een warm voorstander betuigd van de komst van de HST. De voordelen van een halteplaats zijn evident, terwijl er nauwelijks sprake zal zijn van nadelige effecten aangezien de HST in alle voorstellen in de beide steden gebruik maakt van bestaand spoor. De gemeente Den Haag tenslotte heeft zich veelvuldig in de discussie gemengd. Den Haag heeft steeds gepleit voor het alternatief waarbij gebruik wordt gemaakt van de bestaande lijn; bij deze variant komt de stad namelijk in aanmerking voor een halteplaats. De voorstanders van een HST over bestaande spoor kennen in de gemeente Den Haag een belangrijke geestverwant.

4.1.4 Analyse van het proces

Alvorens puntsgewijs de factoren te bespreken die het tijdsbeslag beïnvloeden, wordt eerst in aanvulling op de oriënterende casestudie het tijdsbeslag geanalyseerd.

Het tijdsbeslag

Als we het besluitvormingsproces overzien, kan geconcludeerd worden dat het HSL-project zich nog in een voorbereidingsstadium bevindt. De regering heeft zich nog steeds niet definitief uitgesproken over de realisering van het Nederlandse deel van de HSL Amsterdam-Brussel-Parijs. Wel is inmiddels vast komen te staan dat de HST naar Nederland zal komen; de NS heeft een aantal treinstellen in bestelling.

De totstandkoming van de projectnota heeft in eerste instantie ruim drieënhalf jaar in beslag genomen (eind 1987-begin 1991). Naar aanleiding van de inspraak- en (opgeschorte) adviesronde wordt in november 1991 een 'aanvullende studie' in het vooruitzicht gesteld. Anno 1993 blijkt men feitelijk 'terug bij af'; een geheel herziene projectnota zal naar alle waarschijnlijkheid in het najaar van 1993

³²⁰ J. Moerkamp, Geplande TGV dendert dwars door gemeenten, in: NG-Gemeentelijk Magazine, nr. 36, september 1991, blz. 12.

verschijnen. De nota zal opnieuw de inspraak- en adviesronde doorlopen. De formele voorbereiding van het regeringsstandpunt neemt inmiddels dus bijna zes jaar in beslag. Het project is bovendien al sinds het begin van de jaren zeventig in studie en geniet vanaf het midden van de jaren tachtig de nodige politieke prioriteit. Kortom: een weinig voortvarend verloop van de besluitvorming tot op heden.

Het mag duidelijk zijn dat de initiatiefnemers van het project zich een ander verloop van de besluitvorming hadden voorgesteld. De tijdsplanning van het ministerie van V&W blijkt keer op keer niet gehaald te worden; op verschillende momenten treden er vertragingen op. Bij de vaststelling van deze vertragingen is het noodzakelijk ook de realiteitswaarde van de tijdschema's in de analyse te betrekken. De gehanteerde tijdschema's blijken niet altijd een realistische voorstelling van zaken te weerspiegelen; meermalen wordt uitgegaan van een te optimistische inschatting van de benodigde tijd. Een systematische onderschatting van de complexiteit van de onderneming maakte, met name in de beginfase, dat er te licht gedacht werd over de benodigde onderzoekstijd. Opvallend is in dit licht dat de minister van V&W in 1991 het tijdsbeslag voor de aanvullende studie wederom te rooskleurig voorstelt. Ook de grote politieke pressie achter de operatie lijkt een rol te spelen bij de te optimistische tijdschema's. De politieke wens lijkt soms de vader van de onrealistische gedachte te zijn.

Het zijn niet alleen de te optimistische inschattingen die ervoor hebben gezorgd dat de tijdsplanning steeds niet werd gehaald. Ook ten opzichte van een meer realistische tijdsinschatting is er sprake van (aanzienlijke) vertragingen. Het oponthoud lijkt te kunnen worden toegeschreven aan de volgende factoren en omstandigheden:

- de fasering en het gekozen procedurele traject;
- het projectmanagement;
- afhankelijkheid van de uitkomsten van de internationale besluitvorming en de afhankelijkheid van de uitkomsten van het bilateraal overleg met België.

Deze aspecten worden hieronder puntsgewijs toegelicht:

De fasering en het gekozen procedurele traject

In hoeverre hebben de vertragingen die zijn opgetreden te maken met de fasering en de gekozen procedurele inrichting? Aan de hand van de ervaringen in deze case kunnen vraagtekens worden gezet bij het nut van een geïntegreerde PKB-/Tracé-/MER-procedure. De keuze voor deze parallelgeschakelde procedure werd ingegeven door de verwevenheid van de vragen op de verschillende abstractieniveaus. De belangrijkste overweging had echter betrekking op de aanzienlijke tijdsbesparing die men hiérmee dacht te bereiken. Achteraf beschouwd werpt de vraag zich op of dit een gelukkige keuze is geweest. Afgezien van de coördinatieproblemen die de constructie met zich meebrengt³²¹, is het belangrijkste knelpunt gelegen in de beantwoording van vragen van verschillend abstractieniveau die tegelijkertijd aan de orde worden gesteld. Een PKB is gericht op de hoofdlijnen van het nationale ruimtelijk beleid. Een tracénota is daarentegen gericht op de uiteindelijke vaststelling van een concreet

³²¹ Met name de ministerraad en de ministers van V&W en VROM vervullen krachtens de verschillende wettelijke regelingen die van toepassing zijn tegelijkertijd uiteenlopende posities. De ministers van V&W en VROM zijn samen initiatiefnemers van de PKB terwijl de eerstgenoemde bij de tracéprocedure alleen als initiatiefnemer optreedt. De Ministerraad is voor de PKB, en de minister van V&W voor de tracévaststelling het bevoegd gezag.

tracé, dat binnen geringe marges in het landschap wordt geprojecteerd. In de HSL-nota tracht men op drie geheel verschillende vragen een antwoord te geven ³²²:

- Moet Nederland wel of niet worden aangesloten op het Europese hogesnelheidsnet (Wenselijkheid van de verbinding)?
- Zo ja, moet de HST in Nederland wel, niet of deels komen te rijden over een speciaal nieuw aan te leggen tracé (het te kiezen alternatief)?
- Indien gekozen wordt voor een nieuw aan te leggen verbinding, welk tracé-alternatief is dan te verkiezen (het te kiezen tracé)?

In de eerste plaats is gebleken dat de besluitvorming voor buitenstaanders een tamelijk ondoorzichtig karakter krijgt wanneer deze vragen gelijktijdig aan de orde worden gesteld. Visser en Bentvelsen wijzen op het bezwaar dat de discussie hierdoor extra ingewikkeld wordt ³²³: de vraag of er wel of geen nieuwe infrastructuur dient te worden aangelegd wordt direct gekoppeld aan de voor- en nadelen van een specifiek tracé-alternatief.

Bepaalde onvolkomenheden in de projectnota kunnen eveneens worden teruggevoerd op de gekozen procedurele constructie. De MER heeft in dit concrete geval betrekking op beide procedureonderdelen waardoor de analyse voor de tracénota een te globaal karakter kent en voor de PKB juist en te gedetailleerd karakter. Voorts blijkt dat enige basale vragen niet aan de orde worden gesteld ofwel in onvoldoende mate worden beargumenteerd. Het nut van het project is nauwelijks in een breder verband afgewogen. Een aspect dat hier eveneens een rol bij speelt is de wijze waarop het project ter hand is genomen: één en dezelfde (smalle) groep van instanties heeft zich bezig gehouden met kwesties van geheel andere orde; variërend van strategische, macro-economische tot aan ontwerp-technische.

Wanneer het gehele beleidsproces overzien wordt, kan worden vastgesteld dat over de vraag of Nederland op het Europese hogesnelheidsnet dient te worden aangesloten weinig discussie is geweest. In het Eerste SVV wordt er feitelijk al voor aansluiting gekozen, vooruitlopend op de besluitvorming op Europees niveau. Vervolgens wordt door de ministers van Verkeer besloten tot de realisatie van een Europees net van hogesnelheidsverbindingen. De aanleg van een nieuw tracé speciaal voor de HST wordt in de nota impliciet steeds aangemerkt als een logisch gevolg van de voorgaande beslissing om de HST naar Nederland te halen.

De tweede hoofdvraag (is een nieuw speciaal aan te leggen tracé wenselijk?) staat nauwelijks ter discussie. Het overgrote deel van de projectnota wordt in beslag genomen door de afweging tussen de verschillende tracé-alternatieven. In nauwelijks twee pagina's wordt de keuze verantwoord waarom men gemeend heeft louter het alternatief 1 (volledig nieuw tracé) nader uit te werken ³²⁴. De

³²² Deze drie hoofdvragen komen overeen met de drie stappen in het afwegingsproces. Zie: Ministerie van V&W, op. cit., 1991, blz. 86.

³²³ Visser en Bentvelsen, op. cit., 1991, blz. 75.

³²⁴ Vergelijk: Ministerie van V&W, op. cit., 1991, blz. 13-15.

beargumentering komt er in grote lijnen op neer dat deze variant als enige in aanmerking komt binnen de gestelde randvoorwaarden. Met name de zogenaamde drie-uursgrens (max. aanvaardbaar geachte reistijd tussen Amsterdam en Parijs) wordt in dit verband een cruciale rol toebedacht. Daarnaast hebben ook de EG-bepalingen omtrent de rentabiliteit (de exploitatie van grensoverschrijdende railverbindingen mag niet door overheden gesubsidieerd worden) een beslissende rol gespeeld (alhoewel niet genoemd in de nota). Visser en Bentvelzen merken op dat beide randvoorwaarden in de loop van het proces worden losgelaten ³²⁵.

Tenslotte kan in dit verband gewezen worden op de grote onduidelijkheid die bestond bij de opstellers van de projectnota over de diepte en reikwijdte van de argumentatie ten behoeve van de nieuwe projectnota. Een betere fasering van de besluitvorming zou dit knelpunt hebben kunnen ondervangen. Nadat de eerste projectnota door de minister werd teruggenomen bestond er binnen de projectgroep de angst om opnieuw een nota te produceren die de toets der kritiek niet zou kunnen doorstaan. Hierdoor ontstond een tendens naar een steeds verdere en meer gedetailleerde beargumentering van de gemaakte keuzen. Een groot deel van de vertraging die optreedt bij de totstandkoming van de herziening van de projectnota kan hierop worden teruggevoerd.

Samenvattend kan gesteld worden dat de beoogde tijdsbesparing niet gerealiseerd is; sterker nog: de kans is groot dat er uiteindelijk meer tijd gemoeid zal blijken te zijn met de afwikkeling van de besluitvorming via de gekozen geïntegreerde procedure. Wellicht had een duidelijke fasering van het proces een vlottere en beter inzichtelijke afwikkeling van de besluitvorming ten gevolge kunnen hebben ³²⁶.

Het projectmanagement

Het projectmanagement, - de wijze waarop het project door de initiatiefnemers ter hand is genomen -, lijkt op een aantal punten te hebben bijgedragen aan de trage voortgang van de besluitvorming. Enerzijds kan worden gewezen op (de schijn van) vooringenomenheid bij de leden van het projectteam. Anderzijds kan in dit verband de matige tot slechte communicatie met de andere betrokken partijen worden genoemd.

Voringenomenheid bij de beleidsvoorbereiding

Er zijn signalen dat het team dat zich heeft beziggehouden met de voorbereiding van de projectnota met een zekere vooringenomenheid te werk is gegaan. Deze vermoedens zijn nauwelijks hard te maken, maar het is, in het belang van een zorgvuldige procedure (en daarmee in het belang van de voortgang), zaak om elke schijn van vooringenomenheid weg te nemen. Uit de inspraak komt duidelijk naar voren dat men hier onvoldoende in geslaagd is. Verschillende insprekers merken op dat zij de

³²⁵ J. Visser en T. Bentvelzen, op. cit., 1991, blz. 72.

³²⁶ In een artikel van Koekebakker et. al. wordt een alternatieve fasering van de besluitvorming geschetst die voorziet in een voorstudie, een voorbereiding van de principebeslissing, een PKB-procedure en een gedetailleerde uitwerking (waarin o.m. de sectorale tracéstudies en de bestemmingsplanuitwerking aan de orde komen). Koekebakker et. al. op. cit., 1987, blz. 471.

indruk hebben dat er in de nota naar een bepaalde uitkomst wordt toegeredeneerd³²⁷. Gewezen kan worden op het op een nauwelijks beargumenteerde wijze terzijde schuiven van het bestaande spoor-alternatief. Hierbij dient in acht genomen te worden dat dit alternatief in vroegere studies als gunstigste variant uit de bus is gekomen³²⁸.

De samenstelling van de projectgroep verhoudt zich niet tot een brede en onbevooroordeelde beschouwing van de strategische keuzes. Met name de prominente betrokkenheid van de NS in een vroeg stadium van het beleidsproces moet in dit verband als minder gelukkig worden beschouwd. De NS heeft er geen twijfel over laten bestaan de realisatie van een HSL te beschouwen als een prestigeproject; men heeft zich altijd expliciet opgesteld als warm voorstander van de aanleg van een HSL.

Er zijn ook andere signalen die wijzen op een zeker vaststaand beeld bij het ministerie van V&W over de uitkomsten van de HSL-studie. Beide ministers van V&W hebben bijvoorbeeld gedurende de voorbereiding van de projectnota meermalen te kennen gegeven voorstander te zijn van de aanleg van nieuwe infrastructuur voor de HST. Een minister heeft natuurlijk het volste recht te allen tijden voor zijn/haar voorkeuren uit te komen. Het komt de zorgvuldigheid en geloofwaardigheid van de besluitvorming echter niet ten goede, wanneer dergelijke standpunten geventileerd worden terwijl het afwegingsproces nog in volle gang is.

Communicatieve tekortkomingen

Aan een goede communicatie tussen de verschillende betrokkenen lijkt het in deze case op meerdere fronten te hebben ontbroken. De interactie tussen de centrale projectgroep in Den Haag enerzijds en de lokale en regionale overheden en andere belanghebbenden anderzijds is lange tijd zeer gering geweest. Daarnaast lijkt ook de communicatie binnen het ministerie van V&W tekort geschoten te hebben. Niet alleen werd het draagvlak voor de voorstellen uit de nota hierdoor sterk aangetast, ook kan verondersteld worden dat de kwaliteit van de projectnota in z'n algemeenheid hier onder te lijden heeft gehad.

De aanpak van de centrale projectgroep liet met name in de periode voor de reorganisatie (begin 1991) weinig ruimte voor de inbreng van ideeën van andere partijen. De gebrekkige communicatie met 'de buitenwereld' leidde ertoe dat men zich enerzijds schromelijk heeft verkeken op de gevoeligheid van het project onder de Nederlandse bevolking en anderzijds op de complexiteit van het project. Hierbij dient te worden aangetekend dat het HSL-project een unieke operatie betreft, waarmee met name DGV nog geen enkele ervaring had.

De centrale projectgroep heeft lange tijd in betrekkelijke afzondering aan de voorbereiding van de projectnota gewerkt. Vanaf een 'eiland-positie' in Den Haag kwamen slechts mondjesmaat gegevens

³²⁷ RARO, op. cit., 1991, blz. 9.

³²⁸ W.J. van Grondelle ('Hogesnelheidstrein in Nederland; Beter openbaar vervoer of een onvoldoende doordacht prestigeproject?', Openbare Uitgaven, nr. 3, 1987, blz. 109) wijst erop dat de variant over bestaand spoor de hoogste maatschappelijk-economische rentevoet heeft (de milieu-aspecten zijn hierbij niet meegenomen). Zie ook: L. Euser, 'De haalbaarheid van een hogesnelheidslijn', Openbare uitgaven, nr. 3, 1987, blz. 104.

naar buiten over de stand van zaken. De interactie met andere belanghebbenden was relatief gering. In de contacten naar buiten (met name de informatiebijeenkomsten met gemeenten) was veelal sprake van een éénrichtingsverkeer; men verschaft informatie zonder dat voldoende notie werd genomen van de inbreng van de andere partij. De gebrekkige communicatie werd niet alleen door de betrokkenen als een probleem ervaren; uiteindelijk lijkt het de projectgroep zelf eveneens te zijn opgebroken. De communicatieve problemen lijken er mede aan te hebben bijgedragen dat de projectnota in kwalitatief opzicht te kort schoot. Te laat is men gaan profiteren van de praktijkervaring bij de provinciale directies van Rijkswaterstaat en de specifieke kennis ter plaatse bij de provincie. Tal van zinvolle correcties, commentaren en suggesties kwamen nu pas tijdens de inspraak naar voren, terwijl veel van deze informatie wellicht al veel eerder tijdens het proces meegenomen had kunnen worden. Indien de belanghebbende partijen beter op de hoogte zouden zijn gehouden over de vorderingen en cruciale keuzen in het onderzoek had de brede inhoudelijke discussie ruim vóór de presentatie van de projectnota op gang kunnen komen.

Met name de Stichting Natuur en Milieu heeft een belangrijke informerende rol vervuld. De informatie die naar buiten wordt gebracht wordt vanzelfsprekend afgestemd op de eigen visie op het project. Wanneer dit de enige informatie is waarover men kan beschikken, is het niet ondenkbeeldig dat deze bepaalde zienswijze onder de betrokken partijen gaat overheersen. De projectgroep zou op selectieve wijze de betrokken partijen constant op de hoogte moeten houden over de vorderingen en inhoudelijke afwegingen.

Aan het in een prematuur stadium naar buiten brengen van dergelijke zaken kleven natuurlijk evidente nadelen. Het kan aanleiding zijn voor het ontstaan van onrust en valse verwachtingen onder de betrokken partijen. Tevens bestaat er een gevaar voor speculatie. Daarom zal er zorgvuldig over nagedacht moeten worden welke gegevens, wanneer naar buiten worden gebracht.

In het verlengde van de voorgaande opmerkingen m.b.t. de tekortkomingen op het communicatieve vlak ligt de geringe aandacht voor de lokale en regionale gevolgen van de aanleg van de HSL. Deze omissie, die zich ook duidelijk manifesteert in de projectnota, versterkt de indruk bij de lokale betrokkenen dat 'Den Haag' hen niet serieus neemt. Overigens kan in dit licht worden gewezen op de toepassing van een nieuw instrument door de lokale overheden, dat ten behoeve van de inspraak rond de HSL voor het eerst in Nederland is ingezet. Gedoeld wordt op de uit de Verenigde Staten overgewaarde Locale Effecten Rapportage (LER). Met de inzet van een LER wordt door de lokale overheden een poging gedaan in een vroegtijdig stadium mee te denken over een bepaald project. Het ministerie van V&W heeft overigens financieel bijgedragen aan deze initiatieven. Een LER omvat een inventarisatie van de lokale gevolgen van een operatie gericht op de mogelijkheden voor mitigerende en compenserende maatregelen³²⁹. Op deze wijze kan een zinvolle bijdrage worden geleverd aan de afweging; het is juist de gedetailleerde informatie over lokale effecten die men op centraal niveau doorgaans ontbeert. Bovendien levert een LER een bijdrage aan de bestuurlijke standpuntbepaling op

³²⁹ Zie o.m.: W.J.J. van Teeffelen en H. Olden, *Locale Effecten Rapport; een nuttig instrument voor burgers en overheden*, INRO-TNO, Delft, 1991.

lokaal niveau en het uitdragen daarvan naar de burgers³³⁰. In de huidige praktijk blijken de lokale gevolgen in concreto pas na de principebeslissing (tracévaststelling) aan de orde te komen.

Ondanks de sceptische houding van een aantal insprekers kan overigens geconstateerd worden dat de kritische inspraakreacties hun effect niet missen. Naast de signalen vanuit de betrokken adviesraden (RARO, RvdWS, MER-cie.) lijken de inspraakresultaten zonder meer te hebben bijgedragen aan de beslissing van de minister tot het verrichten van nader onderzoek.

Afhankelijkheid van de uitkomsten van internationale besluitvorming

De uitkomsten van de internationale besluitvorming kennen geen formele doorwerking in de nationale besluitvorming. De concrete afspraken tussen de ministers van de participerende landen zijn gemaakt onder het voorbehoud van de uitkomst van de voorgeschreven nationale procedures. De bepalende invloed die van deze internationale afspraken uitgaat moet echter niet worden onderschat. De toezeggingen die in internationaal verband worden gedaan, zijn weliswaar niet bindend, maar voor de ministers is er een grote hoeveelheid persoonlijk commitment aan dergelijke afspraken verbonden. Indien deze afspraken in de nationale besluitvorming sneuvelen, betekent dit gezichtsverlies voor de betreffende minister.

Internationale afspraken, voorafgaand aan de nationale besluitvorming, brengen het gevaar met zich mee dat de afwegingen via de nationale procedures illusoir (b)lijken te zijn. Hierbij kan gedacht worden aan allerlei technisch en/of financiële afspraken die op het eerste gezicht van ondergeschikt belang lijken te zijn maar als zodanig wel een belangrijke beperking van de keuzevrijheid met zich meebrengen. Visser en Bentvelsen kenschetsen de besluitvormingswijze als een "top-down-benadering"; de besluitvorming heeft zich eerst grotendeels in internationaal verband afgespeeld terwijl "in een latere fase (..) op nationaal niveau het plan verder (is) uitgewerkt"³³¹.

De internationale besluitvorming is met de nodige vertraging tot stand gekomen. De voortgang van de voorbereidingen van de projectnota is hierdoor opgehouden. De voorbereidingswerkzaamheden zijn pas na de definitieve overeenkomst van november 1989 weer serieus ter hand genomen. De vraag dringt zich op waarom het ministerie van V&W de uitkomsten van het internationale overleg heeft beschouwd als zo'n belangrijke input voor de nationale besluitvorming. Het is aan de ene kant duidelijk dat de operatie staat of valt met de medewerking van de buurlanden; het gaat immers om een grensoverschrijdende verbinding. Aan de andere kant zou het toch mogelijk moeten zijn geweest om op hoofdpunten besluiten te nemen onder voorbehoud van de uitkomst van de internationale besluitvorming. De reden waarom dit niet is gebeurd hangt mogelijk samen met het karakter van de gekozen geïntegreerde procedure: het nemen van aparte besluiten over hoofdzaken was hierin niet aan de orde.

³³⁰ Zie: *Locale Effecten Rapportage Hogesnelheidsspoorlijn Tracé H, Hoekse Waard*, DHV, augustus 1991, in opdracht van Overlegorgaan Hoekse waard.

³³¹ Visser en Bentvelsen, op. cit., 1991, blz. 74.

De onderhandelingen met België

Het overleg met België heeft een zeer moeizaam verloop gekend. Wellicht heeft juist hier het ontbreken van enige procedurele inkadering een rol gespeeld. De onderhandelingen resulteerden lange tijd in een patstelling. Beide landen hebben zelfstandig verschillende alternatieven uitgewerkt om vervolgens tezamen tot een compromis-alternatief te komen. Een benadering van de problematiek waarbij sprake zou zijn geweest van een gezamenlijke, bredere afweging van belangen zou wellicht een (betere?) oplossing in een eerder stadium mogelijk hebben gemaakt. Minister Maij-Weggen heeft in de zomer van 1991, op aandringen van de Kamer, getracht het overleg opnieuw open te breken door aan te dringen op het verrichten van een gezamenlijke 'corridor-studie'. De Belgische minister Dehaene bleek hier echter niets voor te voelen.

De vooruitzichten m.b.t. de voortgang aan het noordelijke tracédeel in België zijn momenteel weinig rooskleurig. De stagnatie bij de Zuiderburen kunnen de Nederlandse inspanningen voor een vlotte realisatie wellicht zinloos maken. In dit licht lijkt een betere internationale afstemming, al dan niet geformaliseerd, wenselijk, mede gezien het feit dat dergelijke onderhandelingen tussen EG-lidstaten onderling in de toekomst waarschijnlijk veelvuldiger aan de orde zullen komen.

Slotwoord en vooruitblik

Het HSL-project, waaraan in de politiek hoge prioriteit wordt gegeven, komt slecht van de grond. Er treden op verschillende momenten vertragingen op in de besluitvorming. De meest opvallende bron van vertraging in de HSL-case is gelegen in de herziening van de projectnota, waar momenteel al ruim twee jaar mee gemoeid is. Als belangrijkste conclusie uit deze case komt naar voren dat de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding van bepalende invloed is geweest op de snelheid van de besluitvorming.

Voor wat betreft de toekomstige verwickelingen rond de HSL liggen er nog een aantal potentiële moeilijkheden in het verschiet: verzet van particulieren, tegenwerking van lokale overheden en stagnatie van de voortgang in België. Voorts blijft de private medefinanciering een precair punt.

Tegelijkertijd kan worden geconstateerd dat er naar alle waarschijnlijkheid nieuwe procedurele mogelijkheden (Tracéwet) van toepassing worden en dat het project nog steeds ruime politieke prioriteit geniet.

4.2 Stortplaats 'De Dolten/De Wierde'

Deze case-beschrijving is opgesteld door dr. J. Siersma.

4.2.1 Inleiding

In 1977 is de Afvalstoffenwet tot stand gekomen. Deze wet legt de provincies de verplichting op een afvalstoffenplan vast te stellen. In dit plan moet worden aangegeven hoe de (huishoudelijke en bedrijfs)afvalstoffen binnen de provincie worden verwerkt. De uitvoering van het plan ligt bij de gemeenten. Zo worden door de nieuwe wet provincie en gemeente als planner en uitvoerder tegenover elkaar gezet. Volgens het afvalstoffenplan van de provincie Friesland voor de eerste planperiode (1981-1986) moet er in het zuidelijk deel van Friesland in 1983 een nieuwe regionale stortplaats in gebruik genomen worden. Onderwerp van deze case is het besluitvormingsproces rond de totstand-

koming van deze stortplaats, later aangeduid met de naam 'De Dolten' en nog later met 'De Wierde'^{332 333}. Dit proces strekt zich uit van september 1977 tot de feitelijke ingebruikname van de nieuwe stortplaats in 1993.

Een fasering in besluitvormingsronden

Het proces kan worden onderverdeeld in zeven rondes (tabel 4.2). Elke ronde eindigt met een besluit dat richtinggevend is voor de daaropvolgende periode.

Ronde 1 wordt besloten met de vaststelling van het Afvalstoffenplan door Provinciale Staten van Friesland in juni 1981. In het plan is een aantal kaarten opgenomen van gebieden die niet geschikt zijn voor de aanleg van een nieuwe grootschalige stortplaats. Bovendien worden in het plan ter voorkoming van milieuverontreiniging een aantal eisen aan gecontroleerd storten gesteld. In ronde 2 vindt het locatieonderzoek plaats. Deze ronde eindigt met de opdracht van de Statencommissie aan de gedeputeerde voor het milieu om ook de uitbreidingsmogelijkheden van de bestaande stortplaats te onderzoeken. De discussie binnen de provincie over uitbreiding van de bestaande locatie als nieuwe regionale stortplaats vormt ronde 3. Deze ronde eindigt met het besluit dat ook uitbreiding van de bestaande stortplaats als nieuwe locatie in aanmerking komt. De keuze tussen uitbreiding van de bestaande stortplaats en de locatie uit de locatiestudie wordt door Gedeputeerde Staten (GS) doorgeschoven naar het Openbaar Lichaam Afvalverwijdering Friesland (OLAF), het samenwerkingsorgaan van de provincie en alle Friese gemeenten³³⁴. Het keuzeprocess binnen het OLAF vormt ronde 4. Het OLAF kiest voor uitbreiding van de bestaande locatie. Ronde 5 speelt zich af tussen de provincie en Scharsterland, de gemeente waar beide locaties zich bevinden. Scharsterland kiest eerst voor de locatie uit de locatiestudie. Deze keuze wordt door het OLAF overgenomen. Scharsterland schort vervolgens haar medewerking op en besluit tenslotte elke verdere medewerking aan het totstandkomen van een nieuwe stortplaats op haar grondgebied te weigeren. Daarop volgt een aanwijzing van GS. Het beroep dat door de gemeente Scharsterland en enkele anderen tegen deze aanwijzing wordt ingesteld vormt het onderwerp van ronde 6. Deze ronde eindigt met de verwerping van het beroep door Raad van State in april 1991. Het duurt daarna nog tot 1993 voordat de nieuwe stortplaats in gebruik kan worden genomen (ronde 7).

Doel van deze verdiepingscase is meer inzicht te verkrijgen in het verloop van het besluitvormingsproces bij dit geval van planning van infrastructuur ten behoeve van het afvalbeleid, en in de factoren die daarop van invloed zijn. De studie is opgebouwd uit vier delen. Deel A bevat een beschrijving van het besluitvormingsproces aan de hand van de zeven onderscheiden rondes. In deel B komen de belangrijkste actoren aan de orde en wordt een beschrijving gegeven van hun standpunten en

³³² Een uitvoerige reconstructie van het besluitvormingsproces bij de provincie over de keuze van een locatie voor een nieuwe regionale stortplaats is te vinden in: Siersma, op. cit., 1993, hoofdstuk 9. Voor deze verdiepingsstudie is veelvuldig van deze publikatie gebruik gemaakt.

³³³ Op verzoek van omwonenden en in verband met de negatieve associaties die de naam 'De Dolten' oproept is in maart 1993 de naam van de nieuwe stortplaats gewijzigd in 'De Wierde'.

³³⁴ Het OLAF is een gemeenschappelijke regeling op basis van de Wet Gemeenschappelijke regelingen (WGR) tussen de provincie Friesland en alle Friese gemeenten, ter uitvoering van het provinciaal afvalstoffenplan (AW art. 15). De regeling treedt per 1-3-1984 in werking. In september 1983 is al een voorlopig algemeen bestuur bijeengekomen.

strategieën. De analyse van het verloop van het besluitvormingsproces vindt plaats in deel C. In deel D worden de belangrijkste bevindingen in een aantal conclusies samengevat.

Tabel 4.2 Overzicht besluitvormingsronden

ronde	onderwerp	centrale actoren	eindpositie
1. september 1977-juli 1981	formulering van de uitgangspunten voor de locatiekeuze	GS, PW, VoMil, gemeenten	besluit start locatieonderzoek
2. mei 1981-mei 1983	het locatieonderzoek	GS, gemeenten, DVG, PS	besluit ook uitbreiding oude stortplaats onderzoeken
3. mei 1983-november 1984	de discussie over uitbreiding van de stortplaats Ouwsterhau- le	GS, PS, DVG	overdracht keuze locatie aan OLAF
4. november 1984-maart 1986	de besluitvorming over de locatiekeuze bij het OLAF	OLAF, DVG	besluit locatie
5. maart 1986-juni 1989	de planologische afweging van de gemeente Scharsterland	Scharsterland, omwonenden, GS, OLAF	weigering Scharsterland tot verdere medewerking
6. juli 1989-april 1991	de beroepschriften tegen de aanwijzing	Scharsterland, omwonenden, GS	beroep verworpen
7. april 1991-begin 1993	de planologische inpassing en de realisatie van de stortplaats	GS, Scharsterland, OLAF	opening stortplaats

Verklaring van de afkortingen:

GS	Gedeputeerde Staten van Friesland
PW	Dienst Provinciale Waterstaat
VoMil	ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne
DVG	De Vries Grondwerken BV (exploitant bestaande stortplaats)
PS	Provinciale Staten van Friesland
OLAF	Openbaar Lichaam Afvalverwijdering Friesland.

4.2.2 Beschrijving van de ronden in het besluitvormingsproces

Ronde 1: De formulering van de uitgangspunten voor de locatiekeuze (september 1977-juli 1981)

In de eerste ronde wordt het provinciaal afvalstoffenplan voorbereid. In dat kader wordt ook een aantal voorbereidende werkzaamheden verricht voor het kiezen van een locatie voor een nieuwe regionale stortplaats. Er zijn in deze ronde nog geen grote meningsverschillen over de vraag waar de nieuwe stortplaats moet komen. Het belangrijkste punt in deze ronde is de vraag hoe snel de procedure voor de locatiekeuze moet worden opgestart. De provincie lijkt weinig haast te hebben. Pas een maand voor de vaststelling van het afvalstoffenplan in juli 1981 wordt een locatieonderzoek opgestart.

In september 1977 worden kort na de aanvaarding van de Afvalstoffenwet een Technische Commissie (TC) en een Bestuurlijke Commissie (BC) geïnstalleerd³³⁵. Zij moeten het nieuwe afvalstoffenplan gaan voorbereiden. De behoefte aan een nieuwe locatie wordt voor het eerst aan de orde gesteld in een notitie van december 1977 van Provinciale Waterstaat. Zo komt er binnen de TC en BC een proces van beleidsontwikkeling op gang, dat in augustus 1978 voorlopig resulteert in een aantal uitgangspunten voor gecontroleerd storten.

In september 1978 komt een commissie van reinigingsdirecteuren van twintig zuid-Friese gemeenten met een eigen rapport. Door de helft van het huisvuil uit de zuidelijke regio af te voeren naar de VAM in Drenthe, kan de bestaande stortplaats Ouwsterhaule in dit plan nog jaren mee. Ofschoon in het rapport ook wel ingegaan wordt op de vraag welke gebieden geschikt zijn om te storten, lijkt het er toch het meest op dat deze werkgroep er voornamelijk op uit is de problemen van het vinden van een nieuwe locatie zo ver mogelijk weg te schuiven. De provincie wil eerst haar eigen procedure afronden, het deelplan van de reinigingsdirecteuren past daar niet in. Met het rapport wordt weinig gedaan. Een andere actor waar de provincie in deze ronde mee te maken krijgt is het ministerie dat een ontwerp-Richtlijn gecontroleerd storten heeft opgesteld. Deze blijkt op een aantal punten strenger dan de door de provincie geformuleerde uitgangspunten. Naar aanleiding van bezwaren van GS schrijft het ministerie dat afwijken van de Richtlijn mogelijk is, als dit goed is onderbouwd en geen afbreuk wordt gedaan aan de doelstelling van de Richtlijn.

De uitgangspunten voor het storten van de TC en BC zijn opgenomen in de Interim-nota die in april 1979 aan de gemeenten wordt verzonden. Ondertussen wordt door de TC een aantal kaarten gemaakt waarin op grond van de uitgangspunten het grondgebied van de provincie is ingedeeld in geschikt en niet-geschikt voor storten. De Interim-nota levert in de loop van 1979 twee signalen op: er moet haast gemaakt worden met de nieuwe stortplaats en er moet niet meer gestort worden op de bestaande stortplaats in Ouwsterhaule. In de Antwoord-nota die n.a.v. de reacties wordt geschreven, stellen GS echter dat Ouwsterhaule langer mee kan dan aanvankelijk is verondersteld.

Medio 1980 is het ontwerp-afvalstoffenplan gereed. De kaarten zijn in het plan opgenomen. Tijdens het overleg over het ontwerpplan in het najaar van 1980 wordt toch weer van diverse kanten op spoed aangedrongen, onder andere door het ministerie. Het ministerie is tegen het ingebruiknemen van een nieuwe stortput op de bestaande locatie in Ouwsterhaule, omdat deze locatie niet aan de richtlijnen voldoet. Om problemen bij de vaststelling of de goedkeuring van het afvalstoffenplan te voorkomen besluiten GS daarop in december 1980 de voorbereidende werkzaamheden voor de locatiekeuze alvast op te starten. Bij de vaststelling van het afvalstoffenplan in juli 1981 is de nieuwe stortplaats geen onderwerp van discussie.

Ronde 2: Het locatieonderzoek (mei 1981-mei 1983)

In mei en juni 1981 worden de TC en BC weer bijeengeroepen om het locatieonderzoek te gaan begeleiden. Het locatieonderzoek wordt vanaf het begin beheerst door de latente tegenstelling tussen GS en

³³⁵ De Bestuurlijke Commissie (BC) bestond uit: 2 leden van GS; de HID van Provinciale Waterstaat; de directeur van de PPD; en 4 gemeentebestuurders (uit Baarderadeel, Dantumadeel, Lemsterland en Tietjerksteradeel). De Technische Commissie (TC) bestond uit: 1 ambtenaar van de afdeling Ruimtelijke ordening van de griffie; 1 ambtenaar van de afdeling Waterstaat en Milieu van de griffie; 2 ambtenaren van Provinciale Waterstaat; 1 ambtenaar van de PPD; 5 gemeentebestuurders (uit: Harlingen, Dokkum, Lemsterland, Smallingerland en Ooststellingwerf); een ambtenaar van de Inspectie voor de Volksgezondheid; en iemand van de Stichting Verwijdering Afvalstoffen.

de gemeenten over de nieuwe stortplaats als een voor hen in beginsel ongewenste activiteit. Bijzonder is dat GS zich in de loop van het onderzoek ook geplaatst zien tegenover de exploitant van de bestaande stortplaats en een aanzienlijk deel van de Staten. In mei 1983 moet de gedeputeerde de Statencommissie toezeggen dat ook de uitbreidingsmogelijkheden van Ouwsterhaule onderzocht zullen worden.

Het eigenlijke onderzoek wordt uitbesteed aan Ingenieursbureau Oranjewoud. De procedure verloopt aanvankelijk zeer voorspoedig. In drie stappen wordt het aantal potentiële locaties tot zeven teruggebracht. De eerste stap bestaat uit het toesturen van de Informatienota (januari 1982). Hierin worden het doel en de aanpak van het onderzoek besproken. Voorts worden de volgende selectiecriteria omschreven: bodem, natuurgebieden, waterwingebieden, bebouwing, infrastructuur en oppervlaktewater. Bij de nota zit 'vetokaart 1' waarop de gebieden zijn aangegeven die op basis van deze criteria niet in aanmerking komen. In wezen valt uitbreiding van de bestaande stortplaats Ouwsterhaule als mogelijkheid in dit stadium reeds af, omdat dit gebied op vetokaart 1 vanwege de bodemkwaliteit als ongeschikt wordt aangeduid.

Als tweede stap sturen GS de gemeenten in mei 1982 de Interimnota toe (niet te verwarren met de Interimnota uit april 1979 voor het afvalstoffenplan), met het verzoek uiterlijk op 15 juni 1982 een standpunt over de geselecteerde gebieden te bepalen. In deze nota zijn een aantal criteria verder uitgewerkt en een aantal nieuwe toegevoegd. Bij de nota zijn twee kaarten gevoegd. Op vetokaart 2 zijn alle criteria gezamenlijk ingekleurd. Op vetokaart 3 zijn met zwart de 'niet-geschikte' gebieden aangegeven (de gebieden van vetokaart 1) en met grijs de 'minder geschikte'. De reacties van de gemeenten worden door de provincie verwerkt in een Reactienota.

De BC besluit de derde fase in tweeën te splitsen. In fase 3a zal het aantal mogelijke locaties tot ongeveer zes worden teruggebracht. In fase 3b zal dan de uiteindelijke keuze moeten plaatsvinden op grond van een financiële afweging. De uitkomst van fase 3a (Voortgangsnota) wordt in oktober 1982 samen met de Reactienota aan de gemeenten gezonden. De gemeenten die een potentiële locatie binnen hun grenzen hebben of in de nabije omgeving krijgen een uitnodiging voor een bespreking. De gemeenten wordt gevraagd of zij kunnen instemmen met de werkwijze, met het resultaat en met het voornemen de uiteindelijke keuze te maken op basis van een objectieve kostenvergelijking. In november 1982 volgt een tweede gesprek. De colleges van B en W zullen raad en bevolking inlichten. Voor 1 februari 1983 zullen de gemeenten mededelen of zij instemmen met de gang van zaken. Ondertussen zal het bureau Oranjewoud in nauw overleg met de gemeenten op de locaties nader onderzoek doen.

Uit de reacties blijkt dat drie van de vier gemeenten waar zich een potentiële locatie bevindt, zich verzetten. Naarmate het keuzeproces vordert wordt steeds duidelijker dat het hier om een ongewenste activiteit gaat. Alleen de gemeente Haskerland, met twee potentiële locaties reageert niet afwijzend. Wel stelt Haskerland een aantal voorwaarden en wil ze zelf ruimte om te kiezen tussen de twee locaties op haar grondgebied. Begin juni 1983 wordt het 'Verslag van de kostenvergelijking van de potentiële vuilstortlocaties' gepresenteerd. Oudehaske en Nijehaske, beide gelegen in de gemeente Haskerland, blijken de goedkoopste locaties te zijn.

Er volgt op de reacties van de gemeenten op het verslag van fase 3a geen tweede reactienota. Over de uitkomst van de kostenvergelijking heeft gedeputeerde Dankert een gesprek met de burgemeester van Haskerland. Buiten dit informatieve gesprek volgt er op de laatste ronde van het selectieproces geen

nieuwe stap in het beïnvloedingsproces; de zaak wordt even stilgelegd. In het najaar van 1982 is namelijk een nieuwe ontwikkeling op gang gekomen, die voor het verdere verloop van het proces zeer ingrijpend zal blijken te zijn. De exploitant van de bestaande stortplaats is een intensieve lobby-campagne begonnen om sluiting van zijn stortplaats te voorkomen. Dit heeft als resultaat dat de houding ten aanzien Ouwsterhaule verandert, met name bij B en W van de Doniawerstal, waarbinnen Ouwsterhaule gelegen is, en een deel van de Staten. In mei 1983 moet de gedeputeerde in de Statencommissie toezeggen dat ook de uitbreidingsmogelijkheden van Ouwsterhaule onderzocht zullen worden, terwijl in 1979 nog van verschillende kanten op een beëindiging van het storten in Ouwsterhaule is aangedrongen.

Ronde 3: De discussie over uitbreiding van de stortplaats Ouwsterhaule (mei 1983-november 1984)

In de derde fase wordt het strijdpunt gevormd door de vraag of uitbreiding van Ouwsterhaule wel of niet als optie moet worden open gehouden. In juni 1983 wordt de minister gevraagd of ophoging van Ouwsterhaule acceptabel is. Ophoging wordt door de minister van de hand gewezen, maar uitbreiding naast de bestaande stortplaats is in principe mogelijk. In provinciale ambtelijke adviezen wordt zo'n uitbreiding op grond van de resultaten van het locatieonderzoek van de hand gewezen, maar GS besluiten naast Oudehaske en Nijehaske ook uitbreiding van Ouwsterhaule als mogelijkheid open te houden.

De in de BC uitgestippelde selectieprocedure voor de keuze van een nieuwe stortplaats is in mei 1983 verstoord door de Statencommissie. Gedeputeerde Dankert moet aan de minister vragen of uitbreiding, in de zin van het aanbrengen van een extra laag van 15 meter bovenop de bestaande stort, ook kan. Het antwoord van het ministerie laat acht maanden op zich wachten. Terwijl de provincie stil zit, is de exploitant van de bestaande stortplaats hard aan het werk. Via de VVD wordt bij minister Winsemius gelobbied voor Ouwsterhaule. Dankert had het antwoord van de minister (uitbreiding naast de bestaande stort mag wel) niet verwacht. Dankert vroeg naar de bekende weg, maar kreeg een heel andere beslissing. Inmiddels zijn ten gevolge van een gemeentelijke herindeling de locaties Oudehaske en Nijehaske en de stortplaats Ouwsterhaule per 1 januari 1984 in dezelfde nieuw gevormde gemeente Scharsterland komen te liggen.

Het standpunt van GS wordt verwoord in een notitie van juni 1984 voor de Statencommissie. Daarin schrijven zij: "Wij zijn dan ook van oordeel dat op basis van de huidige gegevens volstaan kan worden met de conclusie dat de resultaten van de locatiestudie onderschreven kunnen worden, zonder dat daarbij een eventuele locatie nabij Ouwsterhaule wordt uitgesloten." Met andere woorden: GS nemen eigenlijk geen standpunt in. In de Statencommissie blijkt een ruime meerderheid uitbreiding van Ouwsterhaule mogelijk te willen maken. Alleen de kleine linkse partijen zijn tegen en willen vasthouden aan het resultaat van het locatieonderzoek.

Nadat de Provinciale Planologische Commissie (PPC) een gelijkkluidend advies heeft uitgebracht, wordt de verantwoordelijkheid voor de keuze van de locatie in oktober 1984 aan het inmiddels in werking getreden OLAF overgedragen. GS zeggen een voorkeur te hebben voor Nijehaske of Ouwsterhaule³³⁶. Het OLAF is reeds bij de locatiekeuze betrokken geraakt, omdat de exploitant van Ouwster-

³³⁶ Op dit moment valt de andere locatie uit het locatieonderzoek, Oudehaske, dus af. De TC en BC zien een voordeel in de locatie Nijehaske omdat deze dicht bij een industrieterrein ligt wat gunstig is voor de eventuele afzet van stortgas. De PPC vindt de locatie Oudehaske 'niet ongeschikt' en Nijehaske 'meer geschikt'.

haule, De Vries Grondwerken BV, het OLAF heeft benaderd over uitbreiding van de bestaande stort. Het OLAF heeft daarop gesteld dat uitbreiding van Ouwsterhaule alleen overwogen kan worden op grond van een extern rapport dat vergelijkbaar is met het eindrapport van het locatieonderzoek. Daar hoort ook een kostenopzet bij.

Ronde 4: De besluitvorming over de locatiekeuze bij het OLAF (november 1984-maart 1986)

In de vierde ronde vindt de keuze van de locatie door het OLAF plaats. De keuze is daarbij tussen Nijhaske en Ouwsterhaule. Hier is nog geruime tijd mee gemoeid. De Vries Grondwerken BV weet een beslissing voor Nijhaske een aantal malen uit te stellen. Door steeds verder uitstel is een interimoplossing nodig. Ouwsterhaule is daarvoor de meest gunstige locatie en juist door die interimoplossing valt de vergelijking na veel vijven en zessen ten gunste van Ouwsterhaule uit. Eind maart 1986 wordt door het Algemeen Bestuur van het OLAF gekozen voor Ouwsterhaule als nieuwe regionale stortplaats.

Aanvankelijk levert De Vries Grondwerken BV een rapport over de uitbreiding waarin geen kosten worden vermeld. Op dezelfde dag overigens dat De Vries Grondwerken BV zijn rapport aanbiedt (29 januari 1985) ontvangt het gemeentebestuur van Scharsterland een lijst met 139 handtekeningen van omwonenden tegen een mogelijke uitbreiding van Ouwsterhaule. De externe deskundige van het OLAF, Ingenieursbureau Haskoning, acht het rapport van De Vries BV onvoldoende. Ook de toetsing door de Provinciale Planologische Dienst (PPD) in een advies aan GS valt niet gunstig uit. OLAF en de provincie vragen aan de derde partij, de gemeente Scharsterland, randvoorwaarden op te stellen voor de locaties op haar grondgebied. Besloten wordt de reactie van het OLAF (Haskoning), het advies van de PPD en de randvoorwaarden van Scharsterland namens het OLAF aan de exploitant van Ouwsterhaule te zenden met het verzoek daar op te reageren en binnen één maand een gedetailleerde kostenberekening te leveren. De Vries Grondwerken BV krijgt dus nog een herkansing.

In oktober 1985 kiest het Dagelijks Bestuur (DB) van het OLAF na een vergelijking van Nijhaske en Ouwsterhaule voor de locatie Nijhaske. Nog voor het Algemeen Bestuur (AB) hierover kan beslissen legt De Vries Grondwerken BV een nieuw rapport op tafel, waarin de vergelijking van het DB wordt bestreden. De beslissing wordt uitgesteld. Een maand later kiest het DB wederom voor Nijhaske. Weer vlak voor de beslissende vergadering van het AB stuurt De Vries Grondwerken BV een nieuw bod: storten in Ouwsterhaule voor de prijs van Nijhaske. Wederom wordt de keuze uitgesteld.

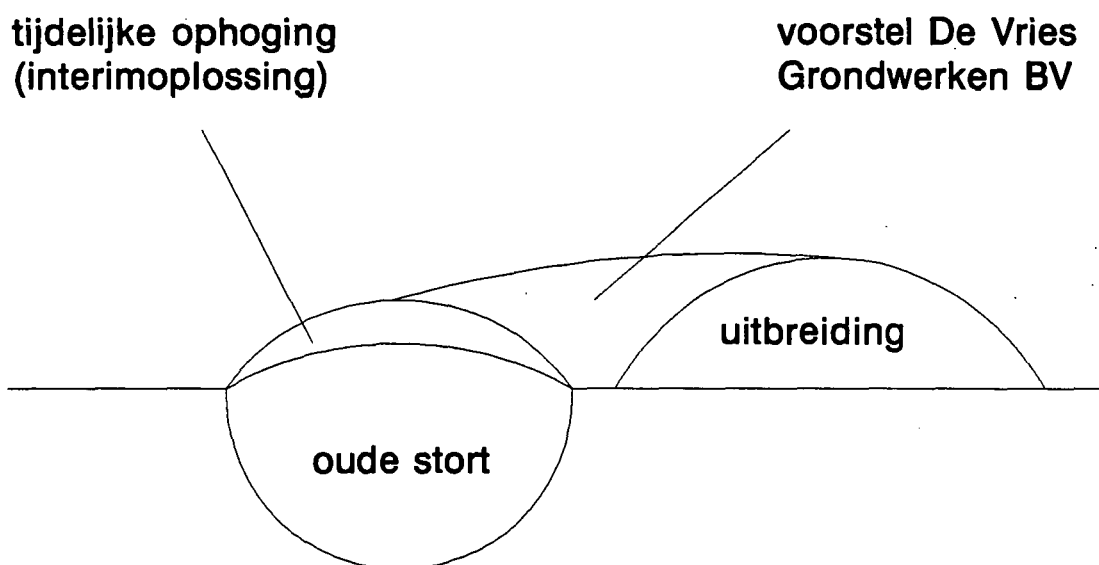
Inmiddels is duidelijk geworden dat de nieuwe stortplaats niet op tijd gereed zal zijn en dat een interim-oplossing nodig is. Aanvankelijk denkt men aan uitbreiding van de stortplaats in Ooststellingwerf, maar in een bespreking met De Vries Grondwerken BV over de (eerste) keuze voor Nijhaske belooft het DB aan hem een rol in deze interim-oplossing. Het al dan niet tijdelijk ophogen van de bestaande stortplaats wordt nu als interim-oplossing overwogen³³⁷.

Eind 1985 gaat de keuze voor een interimoplossing bij Ouwsterhaule de keuze van de nieuwe stortplaats steeds meer beïnvloeden. Het DB schrijft in haar voorstel aan het AB: "Het feit dat de voordelen van de mogelijke oplossingen voor de interimperiode in Ouwsterhaule wegvallen indien zou

³³⁷ De verhouding tussen het OLAF en De Vries Grondwerken BV kwam in mei 1993 nog in het nieuws door de schorsing van de directeur van het OLAF wegens een onderzoek naar een lening die hem in 1987 verstrekt is door de firma De Vries Grondwerken BV. Over deze lening zou nooit rente en aflossing zijn betaald. Aan deze kwestie wordt in dit onderzoek geen aandacht besteed.

worden gekozen voor Nijhaske, versterkt onze voorkeur voor een nieuwe stortlocatie te Ouwsterhaule." De Vries Grondwerken heeft voorgesteld bij een definitieve keuze voor Ouwsterhaule de ruimte tussen de tijdelijke ophoging en de veel hogere nieuwe stortplaats op te vullen (figuur 4.1). Dit levert een extra besparing op van 4,5 miljoen gulden, en een extra argument voor Ouwsterhaule als nieuwe locatie! En zo heeft het ook gewerkt. In het AB van maart 1986 wordt het voorstel voor Ouwsterhaule met slechts drie stemmen tegen, waaronder die van gedeputeerde Dankert, aangenomen. In 1983 en 1984 is ophoging van de bestaande stortplaats door de gedeputeerde, respectievelijk het ministerie, nog als onwenselijk van de hand gewezen.

Figuur 4.1



Bijna negen jaar na de eerste notitie over de behoefte aan een nieuwe stortlocatie is de keuze dan gevallen op een locatie die in het locatieonderzoek reeds in de eerste ronde was afgevallen. Op lokaal niveau moet nu nog een planologische procedure doorlopen worden.

Ronde 5: De planologische afweging van de gemeente Scharsterland (maart 1986-juni 1989)

In deze planologische procedure komt het proces tot stilstand. Na een aanvankelijke keuze voor de andere locatie, Nijhaske, schort Scharsterland in 1988 haar medewerking op. Zij wil eerst van de provincie nadere gegevens. De gemeente wil absoluut niet dat op de stortplaats ook verontreinigde grond zal worden gestort. Daarnaast betoogt ze dat storten überhaupt uit de tijd is. De antwoorden van de provincie zijn voor Scharsterland volkomen onbevredigend. Op 28 juni 1989 besluit de gemeente tot een volledige weigering verdere planologische medewerking te verlenen.

De gemeente Scharsterland neemt de keuze van het OLAF niet zonder meer over. Zij besluit een eigen afweging te maken (vgl. blz. 7). De gemeente stelt een informatienota op en er wordt een informatieavond gehouden. Daarna is er nog gelegenheid tot inspraak. Op de informatieavond en tijdens de inspraakperiode blijken er veel bezwaren te zijn tegen beide locaties, vooral van bewoners van dichtbij gelegen dorpen. De raad van Scharsterland besluit in november 1986 in overgrote

meerderheid dat de locatie Nijehaske geschikter is dan Ouwsterhaule. Onder een aantal strikte voorwaarden spreekt zij de principebereidheid uit aan de locatie Nijehaske planologische medewerking te verlenen. Het OLAF neemt in januari 1987 het besluit van de raad van Scharsterland over, vermoedelijk om een tegenstelling met de gemeente te vermijden. Daarmee is het OLAF weer even ver als in oktober 1985.

In de daarop volgende jaren neemt de bereidheid tot meewerken van het gemeentebestuur steeds verder af. Onder de omwonenden van de nieuwe locatie neemt het verzet toe. Er ontstaat ook steeds meer onrust over de functie van de stortplaats. De gemeente wil absoluut niet dat er licht chemisch afval wordt gestort. Provincie en OLAF willen dat wel. Tenslotte spelen ook veranderde opvattingen over afvalverwerking een rol, waarin storten geheel 'uit' is en verbranden steeds meer 'in' raakt. Is er nog wel een stortplaats nodig, als in de toekomst al het huisvuil uit Friesland verbrand zal worden bij de VAM in Drenthe? Er treedt een cumulatie van bezwaren op.

Onder invloed van deze ontwikkelingen schort de gemeente Scharsterland in maart 1988 haar medewerking op. Er is dan nog geen ontwerpbestemmingsplan ter visie gelegd. Scharsterland wil eerst van de provincie nadere gegevens over de actualiteit van het in 1983 afgeronde locatieonderzoek en over de noodzaak van een vuilstort in Friesland, mede gezien het gewijzigde rijksbeleid.

Het verzet tegen de nieuwe stortplaats speelt zich vooral af rond de MER-procedure die in mei 1987 (ter inzagelegging startnotitie) van start gaat. Ten behoeve van deze procedure is een werkgroep actief geweest waarin vertegenwoordigers zitten van de provincie, de Commissie voor de Milieu-effectrapportage, de Inspectie voor de volksgezondheid en het milieu, het OLAF en de gemeente Scharsterland. De toenemende verschillen van inzicht tussen de provincie en de gemeente Scharsterland over de noodzaak, de functie en de omvang van de stortplaats manifesteren zich in deze werkgroep steeds duidelijker.

Het MER-rapport, opgesteld door ingenieursbureau Haskoning in opdracht van het OLAF, komt in april 1988 uit (dus nadat Scharsterland haar medewerking heeft opgeschort). GS laten in juni 1988 aan het OLAF weten het Milieu-effectrapport en de aanvraag van een Afvalstoffenwetvergunning aanvaardbaar te achten. Het rapport heeft daarna een volledige inspraakprocedure doorlopen. Behalve een hoorzitting (juli 1988) wordt er ook een informatieavond georganiseerd. Op deze avond (juni 1988) wordt gedeputeerde Dankert door woedende omwonenden van de toekomstige stortplaats de zaal uitgejaagd.

In augustus 1988 wordt door de Commissie voor de Milieu-effectrapportage over het rapport een negatief advies uitgebracht. De commissie vindt dat het rapport onvoldoende informatie biedt over de voorgenomen activiteit en de milieugevolgen om een verantwoorde besluitvorming op te baseren. Ook moet het meest milieuvriendelijke alternatief verder worden uitgewerkt. De Afvalstoffenwetvergunning wordt daarop opgeschort. In november 1988 verzoekt de provincie Scharsterland de voorbereiding van het bestemmingsplan te hervatten. B en W schrijven terug dat ze de raad pas een voorstel zullen doen omtrent het al dan niet maken van een bestemmingsplan op het moment dat de meest essentiële stukken aanwezig zijn. Daartoe behoort ook een aangepast milieu-effectrapport. In maart 1989 is een aanvullend rapport gereed. In deze aanvulling is op verzoek van de Commissie voor de Milieu-effectrapportage ook een minimumscenario opgenomen, uitgaande van een maximale inspanning op het gebied van preventie en hergebruik, alsmede het drastisch opvoeren van de verbrandingscapaciteit.

Ongeveer tezelfdertijd komt de provincie met de door Scharsterland gevraagde gegevens. De provincie heeft aan bureau Oranjewoud, dat de locatiestudie indertijd heeft uitgevoerd, gevraagd na te gaan in hoeverre het locatieonderzoek nog als actueel kan worden beschouwd. Volgens Oranjewoud (Compilatie van de locatiestudie, februari 1989) is de samenstelling van het afval geen selectie criterium en derhalve niet van invloed op de locatiekeuze. Door de toename van het aantal categorieën afvalstoffen behoeft de locatiekeuze niet te worden bijgesteld. In de notitie 'De Dolten: nadere informatie over de functie van een stortplaats in Friesland' (maart 1989) gaan GS in op de noodzaak van de stortplaats³³⁸. De notitie zegt dat een vuilstort in de provincie Friesland hoe dan ook noodzakelijk is, ook al zal op termijn meer afval worden verbrand. Voor de vuilstortinrichting De Dolten blijft een functie voorzien voor die afvalstoffen die niet anderszins verwerkt kunnen worden. Het accent in de functie van de nieuwe stortplaats verschuift dus van verwerking van gewoon huishoudelijk afval naar opvang van onverwerkbaar reststoffen. Deze gewijzigde functie past geheel binnen de nieuwste inzichten op het gebied van afvalstoffen. Onderkend wordt dat de aanvankelijke gedachten over de hoeveelheden en soorten afval zijn veranderd. GS ontkennen een ad hoc beleid te hebben gevoerd.

Voor de gemeente Scharsterland zijn deze antwoorden volkomen onbevredigend.

In juni 1989 besluit Scharsterland geen verdere medewerking te verlenen aan de totstandkoming van een stortplaats op haar Grondgebied³³⁹. Daarop geeft de provincie in juli 1989 een aanwijzing op grond van artikel 37 van de Wet op de ruimtelijke ordening om binnen negen maanden een nieuw bestemmingsplan vast te stellen t.a.v. de vuilstortlocatie 'De Dolten'. Kort daarvoor is Nijehaske als locatie voor een nieuwe vuilstortinrichting in de herziening van het Streekplan vastgelegd. GS zeggen hierover: "Aangezien ons standpunt en de uiteindelijke definitieve locatiekeuze bij de gemeente Scharsterland en het OLAF niet strijdig was met het Streekplan 1982, is een tussentijdse partiële herziening van het Streekplan achterwege gelaten. Toen echter, zoals hiervoor is aangegeven, na langdurig overleg met het gemeentebestuur van Scharsterland eind 1988 bleek dat een verplichting en een aanwijzing ex artikel 37 WRO onontkoombaar waren, hebben wij in februari 1989 bij de vaststelling van de integrale herziening van het Streekplan Provinciale Staten voorgesteld om de eerder vermelde duidelijke keuze voor de locatie De Dolten in het Streekplan vast te leggen"³⁴⁰.

338 De toekomstige stortplaats op de locatie Nijehaske wordt vanaf deze tijd aangeduid met de naam van de stortplaats: De Dolten.

339 De letterlijke tekst van het besluit luidt als volgt:
 "De raad van de gemeente Skarsterlân; gelezen het voorstel van B en W d.d. 16 juni 1989, bijlage nr 113/1989; besluit:

1. geen medewerking te verlenen aan het verzoek van Gedeputeerde Staten van Friesland d.d. 8 maart 1989 om planologische inpassing van de vuilstortplaats 'De Dolten', in die zin dat:
 - a. geen bestemmingsplan zal worden vastgesteld;
 - b. geen voorbereidingsbesluit zal worden vastgesteld;
 - c. geen toepassing zal worden gegeven aan de anticipatieprocedures.
2. ons college te machtigen om in alle voorkomende procedures de nodige stappen te ondernemen."

340 Verweerschrift van de provincie Friesland op de ingestelde beroepen tegen de aanwijzing, januari 1990, blz. 27.

Ronde 6: De beroepschriften tegen de aanwijzing (juli 1989-april 1991)

Tegen de aanwijzing worden zeven beroepschriften ingediend. De provincie werkt ondertussen koortsachtig aan een nieuw afvalstoffenbeleid. Het OLAF zet met een nieuwe vergunningaanvraag de vergunningprocedure weer in werking. In april 1991 worden de beroepen door de Raad van State verworpen en kan de uitvoering van het provinciale beleid worden voortgezet.

Tegen de aanwijzing wordt beroep aangetekend door de raad van Scharsterland; de raad van Heerenveen (de locatie Nijehaske grenst aan het industrieterrein van Heerenveen); BV Friesland Beton; de Vereniging Plaatselijk Belang Vegelinsoord (een buurtschap vlakbij de locatie); BV Bouwen Aannemingsmaatschappij Noppert; de Heerenveense Watersportvereniging 'Nannewijd'.

De belangrijkste bezwaren van Scharsterland betreffen: de wenselijkheid, de aanvaardbaarheid en de noodzaak van de afvalstortplaats staat niet vast; een gedegen en actueel onderzoek naar de meest wenselijke locatie ontbreekt; de gewijzigde categorieën afvalstoffen; inrichten grootschalige stortlocaties niet in overeenstemming met rijksbeleid; de provincie voert ad hoc beleid ³⁴¹. De bezwaren van Heerenveen hebben betrekking op de volgend punten: de grootschaligheid van de stortinrichting; provincie voert ad hoc beleid; huidige ontwikkelingen op het gebied van de afvalverwerking zijn niet meegewogen; problemen in verband met de aanwezigheid van de jachthaven 'De Welle'. De belangrijkste bezwaren van de Vereniging Vegelinsoord zijn: GS hebben ten onrechte geen MER laten uitvoeren voor het locatieonderzoek; het locatiekeuzeonderzoek is verouderd; er is geen duidelijke noodzaak tot het inrichten van een nieuwe grootschalige vuilstortplaats in Friesland; onduidelijkheid over de te storten categorieën afval; niet wordt uitgegaan van de best denkbare voorzieningen. De bezwaren van de twee bedrijven en van de watersportvereniging 'Nannewijd' hebben betrekking op stank-, stof- en geluidshinder; grondwatervervuiling en overlast ten gevolge van zwerfvuil, vogels en ongedierte.

In mei 1990 verschijnt het ambtsbericht van de adviseur van de Raad van State. Volgens dit ambtsbericht is een stortplaats van 40 ha. niet overbemeten. De provincie heeft te weinig rekening gehouden met gewijzigde inzichten, maar men moet van preventie en hergebruik geen wonderen verwachten. De ingebruikname van een nieuwe verbrandingsinstallatie in Wijster duurt nog jaren en ook in dat geval blijft er een onverwerkbare fractie die niet in Wijster kan worden gestort. Wel moet er, zolang op De Dolten nog integraal verzameld afval wordt gestort, een redelijke afstand tot de bebouwing zijn, reden waarom de aanwijzing voor een klein deel van het gebied niet in stand kan blijven. Uit het ambtsbericht kan men opmaken dat de provincie deze zaak waarschijnlijk zal winnen. Gemeente en omwonenden bereiden zich vanaf dat moment op een negatieve uitspraak voor.

De provincie dient in september 1990 op dit ambtsbericht nog een Memorie in, waarin ze vooral wijst op de voorbereidingen voor een nieuw afvalstoffenplan. Daarvoor is al in 1989 de Nota strategisch afvalstoffenbeleid uitgebracht.

In februari 1990 dient het OLAF de aangepaste versie van de aanvulling op het MER-rapport (blz. 12) en een nieuwe Afvalstoffenwetvergunningaanvraag in bij GS. Er zijn in de aanvulling op advies van de Commissie voor de Milieu-effectrapportage (juni 1989) nog enkele verbeteringen aangebracht. In

³⁴¹ De weergave van de hier genoemde bezwaren is gebaseerd op het Verweerschrift van de provincie.

maart 1990 verklaren GS de MER en de aanvulling aanvaardbaar en de vergunningaanvraag ontvankelijk. In juni 1990 volgt het positieve toetsingsadvies van de Commissie voor de Milieueffectrapportage over de aanvulling. De ontwerp-beschikking op de vergunningaanvraag wordt in januari 1991 ter visie gelegd. In maart 1991 worden de vergunningen verleend. Scharsterland tekent tegen deze beschikking beroep aan. Kort daarop volgt de uitspraak van de Raad van State op de beroepschriften tegen de aanwijzing.

Ronde 7: De planologische inpassing en de realisatie van de stortplaats (april 1991-begin 1993)

De uitspraak van de Raad van State is conform de conclusie van het ambtsbericht. Er volgen onderhandelingen tussen de provincie, het OLAF en de gemeente Scharsterland, waarin over en weer toezeggingen worden gedaan. De gemeente Scharsterland wordt financieel gecompenseerd. Binnen enkele maanden stelt Scharsterland het bestemmingsplan voor de stortplaats vast.

In april 1991 doet de Raad van State uitspraak: de aanwijzing kan in stand blijven, behalve voor een klein gedeelte van het gebied dat binnen 300 m van de woonbebouwing ligt. De uitspraak volgt de conclusie van het ambtsbericht van de adviseur (blz. 15).

Vrijwel direct na de uitspraak komt er overleg op gang tussen de provincie, het OLAF en de gemeente Scharsterland. Scharsterland is bereid mee te werken aan een spoedige vaststelling van het bestemmingsplan als aan een aantal wensen wordt voldaan. Deze wensen hebben o.a. betrekking op de aanleg van een fietspad bij de toegangsweg naar de stortplaats; de regeling van schadevergoedingen; compensatie van door Scharsterland te maken kosten voor de planologische inpassing en van kosten die de gemeente heeft in verband met de aanwezigheid van de stortplaats op haar grondgebied; inwilliging van de bezwaren die zijn ingediend tegen de Afvalstoffenwetvergunning voor de stortplaats; de afwerking en landschappelijke inpassing van de stortplaats. Deze onderhandelingen resulteren in een overeenkomst tussen de provincie en Scharsterland en één tussen Scharsterland en het OLAF. De overeenkomsten zijn in september 1991 bekrachtigd door Provinciale Staten, het Algemeen Bestuur van het OLAF en de raad van de gemeente Scharsterland.

Scharsterland verplicht zich daarin vóór 1 december 1991 door de raad een bestemmingsplan te doen vaststellen. De provincie zal de Afvalstoffenwetvergunning herzien en aanpassen aan de in het overleg gemaakte afspraken. 1 januari 1993 wordt vastgelegd als datum van ingebruikname. Het OLAF zal 5,5 miljoen storten in een onkostenfonds voor Scharsterland, daarnaast krijgt Scharsterland van het OLAF een bedrag van f 2,- per ton aangevoerd afval voor de algemene kosten die samenhangen met de aanwezigheid van de stortplaats. Door het OLAF, de provincie en Scharsterland zal een begeleidingscommissie worden ingesteld ter bespreking van alle mogelijke problemen die zich bij de aanleg en exploitatie van de stortplaats kunnen voordoen. De commissie kan worden uitgebreid met een vertegenwoordiger van de omwonenden. In de overeenkomst tussen Scharsterland en het OLAF is een regeling voor de schadevergoedingen aan de omwonenden opgenomen.

Het bestemmingsplan wordt in oktober 1991 ter visie gelegd en is in november 1991 door de raad van Scharsterland vastgesteld. Er zijn tegen het bestemmingsplan elf bezwaarschriften ingediend. De bezwaarschriften hebben voornamelijk betrekking op de regeling van schadevergoedingen, de landschappelijke inpassing en enkele te treffen verkeersvoorzieningen. Eén van de bezwaarschriften

wordt gegrond verklaard. In maart 1992 volgt de goedkeuring door GS. De ingediende bezwaren worden door GS deels niet ontvankelijk, deels ongegrond verklaard. Geen van de bezwaarden tekent kroonberoep aan. Daarmee is het bestemmingsplan in mei 1992 onherroepelijk geworden. Begin 1993 wordt de stortplaats in gebruik genomen.

4.2.3 Standpunten en strategieën van de actoren

De provincie

De primaire actor in deze case is de provincie. De provincie maakt in het begin weinig haast. Aan het vinden van een nieuwe locatie wordt door GS geen hoge prioriteit gegeven. GS komen daarmee in aanvaring met het ministerie, dat Ouwsterhaule zo snel mogelijk wil sluiten. Ouwsterhaule voldoet niet aan de Richtlijn; er wordt in zandputten gestort zonder goede bescherming van het grondwater. Provinciale Waterstaat van Friesland wil Ouwsterhaule via een bronbemalingssysteem droog maken en zo nog jarenlang als stortplaats in gebruik houden. Dit gevecht tussen Waterstaat en het ministerie wordt hard gespeeld. Uiteindelijk hebben GS het plan van Provinciale Waterstaat om een nieuwe stortput in gebruik te nemen moeten laten varen. Vlak voor de vaststelling van het afvalstoffenplan wordt het locatieonderzoek opgestart. Daarmee hopen GS discussies bij de vaststelling van het plan over waar wel en niet een stortplaats zou kunnen komen te voorkomen en het ministerie tevreden te stellen.

In het locatieonderzoek volgt de provincie een zorgvuldig opgebouwde overredingsstrategie³⁴². Stap voor stap bouwt de provincie haar argumentatie op³⁴³. De gemeenten wordt tussentijds om instemming gevraagd. De overredingsstrategie heeft daardoor iets van klemredeneren. Door na elke selectieronde instemming te vragen met de procedure en de resultaten is de provincie ook bezig de legimiteit van haar werkwijze tegenover de gemeenten te versterken. De gefaseerde aanpak heeft ook een conflictvermijdende werking. Gemeenten die tegen bepaalde locaties argumenten aandragen die betrekking hebben op nog te hanteren criteria krijgen als antwoord dat deze argumenten in deze rond nog niet aan de orde zijn. Meermalen wordt ook opgemerkt (Reactienota) dat gebieden die op de vetokaarten met wit zijn aangegeven nog niet per definitie geschikt zijn voor een stortplaats (verwijzen naar later). De provincie voorkomt zo dat een aantal potentiële moeilijkheden en conflicten nu reeds op scherp gesteld kunnen worden, terwijl zij ondertussen gewoon doorgaat met het opbouwen van haar argumentatie. De provincie werkt zo wel heel sterk van bovenaf. De eigen inbreng van de twintig Zuidfriese gemeenten past daar niet in. De opmerkingen van de gemeenten n.a.v. de laatste selectieronde blijven onbesproken. De provincie zelf spreekt van een fuikstrategie: "Het is een bewuste

³⁴² Voor een omschrijving van de hier gebruikte begrippen, zie Siersma, op. cit., blz. 50-53 en blz. 352-359.

³⁴³ De opsplitsing van het selectieproces in drie ronden zoals in Friesland is gebeurd komt terug in het beslissingsondersteunend model voor de locatiekeuze van stortplaatsen dat recent in opdracht van het Afval Overleg Orgaan (AOO) ontwikkeld is door de Vakgroep Milieu, Natuur en Landschap van de Universiteit Nijmegen (Een steuntje bij het storten, AOO-achtergronddocument 92-04, april 1992).

keuze geweest om de gemeenten in een zodanige positie te manoeuvreren dat die niet meer terug konden. En dat is ook zo ervaren" ³⁴⁴.

Maar voor drie van de vier gemeenten die een potentiële locatie op hun grondgebied hebben lukt het niet op deze wijze hun medewerking te verkrijgen. Ze proberen aan de fuik te ontsnappen door met nieuwe argumenten en informatie te komen. Van het opgelegde denkraam trekken ze zich weinig aan. Alleen de gemeente Haskerland verzet zich niet. Toevallig liggen in deze gemeente ook de twee goedkoopste locaties ³⁴⁵.

De zorgvuldig uitgestippelde selectieprocedure wordt in mei 1983 verstoord door de statencommissie, die wil dat ook uitbreiding van de bestaande stortplaats als mogelijkheid wordt onderzocht. De strategie van GS tegenover dit tweede front is vooral een strategie van conflictvermijding. Conflictvermijding door een keuze te vermijden en beide mogelijkheden (de nieuwe locatie Nijehaske en uitbreiding van de bestaande stortplaats) open te houden. Dit èn èn-besluit van GS heeft overigens in meerdere opzichten en conflictvermijdende werking gehad.

Als GS er wel in waren geslaagd de statencommissie bij het locatieonderzoek te houden had dat het keuzeproces binnen het OLAF en het weer terugdraaien van deze keuze door Scharsterland (tussen november 1984 en november 1986) kunnen voorkomen.

Opvallend is dat tijdens de 4e ronde (de besluitvorming over de locatiekeuze bij het OLAF) Scharsterland, de gemeente van wiens medewerking men uiteindelijk voor de realisatie van de nieuwe stortplaats afhankelijk is, zowel bij de provincie als het OLAF buiten beeld blijft. Ze wordt nauwelijks bij de onderhandelingen met De Vries Grondwerken BV betrokken. Er lijkt geen enkele coördinatie tussen de afweging bij het OLAF en de meningsvorming binnen de gemeente. Het is onbegrijpelijk dat Scharsterland überhaupt de ruimte had om na het OLAF-besluit nog een eigen afweging te maken. Met het signaal van de 139 handtekeningen van omwonenden tegen Ouwsterhaule (blz. 9) wordt niets gedaan. Er is bij de provincie geen sprake van een beïnvloedingsstrategie gericht op de maatschappelijke acceptatie in Scharsterland van de nieuwe stortplaats.

De beïnvloedingsstrategie van de provincie tegenover Scharsterland in de 5e ronde lijkt op het werken 'van bovenaf' tijdens het locatieonderzoek. Ook Driessen constateert dat er bij de provincie (en het OLAF) een weinig open houding bestond voor de problemen en eisen van Scharsterland ³⁴⁶. Als de discussie tussen provincie en Scharsterland na maart 1988 schriftelijk wordt voortgezet is de zaak eigenlijk al verloren. In zo'n situatie bereik je geen consensus door het houden van een schriftelijk vertoog.

³⁴⁴ Siersma, op. cit., 1993, blz. 211.

³⁴⁵ Driessen et. al. (op. cit., 1990, blz. 92 en 93) merken over de mogelijkheid tot inspraak gedurende het locatieonderzoek op: "Het opvallende is nu dat gemeenten die in dit stadium laten weten alle verdere medewerking te zullen weigeren, dan wel een veto uitspreken ten aanzien van één van de mogelijke stortlocaties, vaak ook worden beloofd: zij vallen af in het selectieproces. In Friesland en Overijssel is dit duidelijk aan de orde geweest. Reeds in dit stadium van de besluitvorming laat de hogere overheid, i.c. de provincie, zich dus leiden door bestuurlijke overwegingen: het voorkomen van het uitoefenen van dwang." Het is inderdaad wel opvallend dat de twee goedkoopste locaties liggen in de enige gemeente die zich niet op voorhand verzet, maar voor de beloning waar Driessen et. al. over spreken heb ik in mijn onderzoek geen aanwijzingen gevonden (vergelijk: Siersma, op. cit., blz. 429).

³⁴⁶ Driessen et. al., op. cit., blz. 61.

In ronde 7, na de uitspraak van de Raad van State in maart 1991, weet de provincie met Scharsterland via onderhandelen en probleem oplossen zeer snel tot zaken te komen. Daarin worden ook de bezwaren van Scharsterland tegen de Afvalstoffenwetvergunning uit ronde 6 meegenomen. Inmiddels heeft de provincie ook een beter antwoord op de vraag naar haar toekomstige afvalstoffenbeleid.

De gemeenten

De gemeenten zijn in deze case de natuurlijke tegenspeler van de provincie. Eén van hen zal de nieuwe vuilstortlocatie op zijn grondgebied krijgen. De kosten van de nieuwe vuilstortlocatie zullen via het storttarief op de gemeenten drukken. Door een werkgroep van reinigingsdirecteuren van 20 Zuidfriese gemeenten wordt al in 1978 een rapport gepubliceerd. Het rapport is opgesteld door de Grontmij. Het bevat niet het formele standpunt van de gemeenten, maar de opvatting van de reinigingsdirecteuren. Door de helft van het huisvuil uit de zuidelijke regio (de noordelijke regio voert af naar de AVI in Leeuwarden) af te voeren naar de VAM kan Ouwsterhaule in dit plan nog jaren mee. Ofschoon in dit rapport ook wel ingegaan wordt op de vraag welke gebieden geschikt zijn om te storten, lijkt het er toch het meest op dat deze werkgroep er voornamelijk op uit is de problemen van het vinden van een nieuwe locatie, met mogelijk hogere kosten, zo ver mogelijk weg te schuiven.

In het overleg met de provincie treedt vooral de Vereniging van Friese Gemeenten (VFG) op. Met de VFG wordt overlegd over de procedure voor het opstellen van het afvalstoffenplan (instelling TC en BC, blz. 3). De voorbereiding van het locatieonderzoek geschiedt ook in nauw overleg met de VFG.

Het OLAF

Daarnaast manifesteren de gemeenten zich in het OLAF. Het OLAF is per 1 maart 1984 officieel van start gegaan. In oktober 1984 dragen GS de keuze van een locatie over aan het OLAF. Waar het OLAF op uit is, is niet duidelijk. Het meest lijkt het er op dat het OLAF gewoon de goedkoopste oplossing zoekt. Door het onderhandelen met De Vries Grondwerken BV kan de gemeenten een vrij drastische tariefsverlaging in het vooruitzicht worden gesteld. Het DB-voorstel voor Ouwsterhaule, dat in maart 1986 aan het AB van het OLAF wordt voorgelegd, zal een besparing op het uniforme tarief met zich meebrengen van ruim 20 procent³⁴⁷. Dat wordt in de vergadering ook als argument gebruikt. Ongeveer een jaar daarvoor is in OLAF juist veel commotie geweest over de invoering van het uniforme tarief. Voor het OLAF, dat zich tegenover de gemeenten moet bewijzen, is deze tariefsverlaging een succes. Maar de prijs van dit succes is een locatie die eigenlijk niet geschikt is, met een interimoplossing die eigenlijk onwenselijk is en een procedure die aanzienlijk vertraagd is en Friesland nog in grote moeilijkheden brengt.

Het zijn dus de onderhandelingen tussen de gemeenten als klant en een particuliere ondernemer als verkoper die bepalen waar en hoe het huisvuil uit het zuiden van Friesland in de toekomst verwerkt zal worden, en niet de synoptische aanpak waar begin 1978 het beleidsproces mee wordt ingezet. Binnen het OLAF maakt gedeputeerde Dankert met zijn 'argumenten' geen schijn van kans tegen de 'prijs' van De Vries Grondwerken BV.

³⁴⁷ Friesland heeft met het OLAF als samenwerkingsorgaan van alle gemeenten ook één uniform verwerkingstarief. Dit is vastgelegd in het Friese afvalstoffenplan. Het tarief wordt vastgesteld door het OLAF.

Het conflict met Scharsterland in ronde 5 is primair een conflict tussen de provincie en de gemeente. Het OLAF heeft daarvoor echter wel een belangrijke sleutel in handen, maar die komt pas te voorschijn in ronde 7, na de uitspraak van de Raad van State. Voor een aantal wensen van de gemeente (verkeersvoorzieningen, compensatiekosten, regeling schadevergoeding) komt er dan geld van het OLAF op tafel.

Het ministerie

Het ministerie is als actor bij deze case betrokken omdat het provinciale afvalstoffenplan moet worden goedgekeurd door de Kroon. Zo kan de centrale overheid via het plan invloed uitoefenen op de hoofdlijnen van het te voeren beleid inzake de afvalverwijdering³⁴⁸. Het ministerie is tegen het in gebruik nemen van een nieuwe stortput op Ouwsterhaule en probeert daar met de nieuwe ontwerp-Richtlijn storten een stokje voor te steken. Door een verkapte dreiging met afkeuring van het afvalstoffenplan (ontwerpplan voldoet niet aan doelmatigheidseis) weet het ministerie GS zover te krijgen voor de vaststelling van het afvalstoffenplan een locatiestudie op te starten. Later, in ronde 3, staat het ministerie uitbreiding naast de bestaande stortplaats wél toe, als aan de eisen van de Richtlijn wordt voldaan.

De Vries Grondwerken BV

De Vries Grondwerken BV probeert Ouwsterhaule open en de afvalverwerking in handen te houden. Met zijn actie breekt hij met succes in in het locatiekeuzeprocess, wat tot veel vertraging leidt. Hoe is hem dat gelukt?

De eigenaar van Ouwsterhaule beschikt over sterke machtsbases. Hij is goed op de hoogte van de stand van zaken en de standpunten binnen de provincie en het OLAF. Hij beschikt over de nodige vaardigheden en deskundigheid om zijn zaak in nota's, brieven, voorstellen en gesprekken te bepleiten. Door het aantrekken van een oud-burgemeester als adviseur verzekert hij zich ook van de nodige bestuurlijke deskundigheid. Deze adviseur opende voor hem de deuren naar de politiek. De Vries Grondwerken BV werkt ook hard aan het verbeteren van zijn naam en de slechte reputatie van de stortplaats. Hij weet zich zo inderdaad een zeker gezag of goede naam tegenover de Staten en GS te verschaffen. De politieke steun die hem dit bij de Staten oplevert betekent een nieuwe uitbreiding van zijn machtsgrondslag. Tenslotte, maar zeker niet in het minst, beschikt hij als eigenaar en exploitant van de stortplaats Ouwsterhaule over een economische machtsbasis die hem in staat stelt gemeenten en het OLAF met zijn prijsaanbiedingen te vermurwen.

Tegenover de provincie en daarin met name de Statencommissie, volgt hij een intensieve overredingsstrategie, waarbij hij geen mogelijkheid onbenut laat. Als ondernemer doet hij ook al meteen een aanbod: hij biedt de gemeente 15 arbeidsplaatsen en de provincie een voordeel van zes miljoen als uitbreiding van Ouwsterhaule als nieuwe locatie wordt gekozen. Voor de Staten is het voorstel van De Vries Grondwerken BV politiek wel aantrekkelijk: drie van de vier gemeenten met een potentiële locatie op hun grondgebied liggen dwars. Vestiging van de nieuwe locatie in Ouwsterhaule lijkt op dat moment het minste gedonder te geven. Daarmee is niet gezegd dat andere overwegingen bij het

³⁴⁸ * 'Een tweede functie van het provinciale plan is hierin gelegen dat de centrale overheid via het plan invloed kan uitoefenen op de hoofdlijnen van het te voeren beleid inzake de afvalverwijdering.' Daartoe wordt elk plan aan de goedkeuring van de Kroon onderworpen en kan de minister op grond van artikel 6 nadere richtlijnen vaststellen omtrent de inhoud van de plannen (MvT: 42)", zie: Siersma, op. cit., blz. 17.

omgaan van de Statencommissie geen rol hebben kunnen spelen. Via de VVD vindt er een lobby plaats bij minister Winsemius. Zo komt er ook van boven ruimte voor Ouwsterhaule als alternatief. Tegenover het OLAF in ronde 4 volgt De Vries Grondwerken BV een goede onderhandelingsstrategie samen met een overredingsstrategie. Met zijn rapporten weet hij aan het OLAF blijkbaar voldoende duidelijk te maken dat in Ouwsterhaule een milieuhygiënisch verantwoorde oplossing mogelijk is. Belangrijk is ook zijn 'indirecte' beïnvloedingsstrategie geweest. Door steeds verder uitstel is een interimoplossing nodig. Het lijkt alsof hier een meesterstrateeg achter zit, die eerst het OLAF in nood brengt en zich vervolgens als redder aanbiedt. Maar dat is waarschijnlijk te veel eer. De Vries Grondwerken BV had zijn zaak gewoon goed voor elkaar en heeft het goed gespeeld.

Scharsterland

De gemeente Scharsterland is op 1 januari 1984 ontstaan uit een gemeentelijke herindeling. De locatie Nijhaske lag voordien in de gemeente Haskerland, de oude stortplaats Ouwsterhaule in de gemeente Doniawerstal.

Het gemeentebestuur van Doniawerstal is nooit gecharmeerd geweest van de aanwezigheid van de stortplaats in haar gemeente. In maart 1980 schrijft de PvdA-fractie in de raad van Doniawerstal een brief aan de Statencommissie waarin aandacht wordt gevraagd voor de al langer in de gemeente heersende verontrusting over de stortplaats. In de brief wordt melding gemaakt van nachtelijk illegale stortingen, ook door vrachtwagens uit het buitenland. De PvdA-fractie pleit voor sluiting. Tijdens een hoorzitting over de aanvraag van een AW-vergunning voor de bestaande stortplaats in september 1982 maakt het gemeentebestuur duidelijk dat zij er nog steeds van uitgaat dat Ouwsterhaule in 1983 zal worden gesloten (dat is in het afvalstoffenplan vastgelegd).

Een aantal gemeentebestuurders van Doniawerstal gaat als gevolg van de plannen van De Vries Grondwerken BV echter anders over de stortplaats denken. In de nota 'Afvalverwerking Ouwsterhaule' (juli 1982) heeft deze plannen ontvouwd voor winning van methaangas uit het afval, maar ook voor scheiding van bepaalde fracties, houtrecycling en compostering. Uitvoering van de plannen levert 15 arbeidsplaatsen op. Deze plannen zijn echter alleen zinvol als er nog 10 à 15 jaar kan worden doorgestort. Begin 1983 vindt er in de raad een ommezwaai plaats. Het werkgelegenheidsaspect heeft daarbij een belangrijke rol gespeeld, alsook de gewijzigde situatie op de stortplaats zelf.

In diezelfde tijd (februari 1983) reageren B en W van Haskerland op de uitkomst van de 3e selectieronde van het locatieonderzoek. Eind 1982 is dit reeds in de raadscommissie besproken. Binnen Haskerland liggen twee locaties: Oudehaske en Nijhaske. Ingestemd wordt met de procedure en resultaten van de locatiestudie. Er bestaat een voorkeur voor de locatie Nijhaske. De gemeente wil betrokken worden bij de concrete invulling en aanvullende eisen kunnen stellen. Uit de kostenvergelijking enige tijd daarna blijkt dat de twee locaties in Haskerland de goedkoopste zijn. Hierover volgt een gesprek tussen gedeputeerde Dankert en de burgemeester van Haskerland, waarin Dankert de gemeente ook informeert over de discussie in de Statencommissie over de uitbreiding van Ouwsterhaule. Daarna komt het beïnvloedingsproces stil te liggen.

Met deze dubbelzinnige houding van Doniawerstal en een oppervlakkige standpuntbepaling van Haskerland gaat de zaak over naar Scharsterland. Het standpunt van de nieuwe gemeente is niet

duidelijk. In oktober 1984 vindt er op initiatief van Scharsterland een gesprek plaats met het DB van het OLAF. Burgemeester Marijnen maakt duidelijk dat het resultaat van de locatiestudie in de gemeente (ook na de herindeling) is geaccepteerd. Ook uitbreiding van Ouwsterhaule is voor de gemeente acceptabel. Verder meldt Scharsterland in dit gesprek dat er overleg is met De Vries Grondwerken BV over gaswinning op de stortplaats. Dit pleit voor Ouwsterhaule, omdat bij voortzetting van de stortactiviteiten de investeringen rendabeler zullen zijn. Ook zijn er volgens Scharsterland bij uitbreiding van Ouwsterhaule minder bezwaren van omwonenden en zou bij uitbreiding van Ouwsterhaule minder werkgelegenheid verloren gaan. Hieruit zou een lichte voorkeur voor Ouwsterhaule afgeleid kunnen worden, maar het lijkt er veel op dat B en W van Scharsterland vooral hebben willen voorkomen dat er binnen de gemeente een groot conflict over de keuze van de stortplaats zou ontstaan.

Een grondige discussie binnen Scharsterland vindt pas plaats nadat het OLAF tot een keuze is gekomen. Daarop spreekt de raad in november 1986 de principebereidheid uit planologische medewerking te verlenen aan de locatie Nijehasse, onder een aantal strikte voorwaarden: voorkoming van hinder, regeling verkeersveiligheid en geen chemisch afval.

Bij brief van 5 januari 1987 wordt dit besluit door B en W aan GS medegedeeld. In maart 1988 schort de gemeente haar medewerking op. In ruim een jaar dus is de stemming omgeslagen. De discussie tussen de provincie en Scharsterland wordt daarna schriftelijk voortgezet. Dit brengt in het standpunt van Scharsterland geen verandering meer.

Voor deze omslag zijn een aantal factoren van belang. In de eerste plaats komt het verzet van de bevolking van de dorpen Vegelinsoord, Haskerdijke en Nieuwebrug pas nu goed op gang. Het gemeentebestuur had de hevige reacties van de bevolking niet verwacht. In de tweede plaats ontstaat tussen de provincie en Scharsterland steeds meer onenigheid over de randvoorwaarden die de gemeente had gesteld, met name over het storten van licht verontreinigde grond. Deze onenigheid komt naar voren in de werkgroep die vanaf mei 1987 actief is geweest voor het opstellen van een inrichtingen-MER in verband met de milieuvergunningen voor de stortplaats. Er volgt een aantal malen bestuurlijk overleg. In de derde plaats spelen ontwikkelingen op landelijk niveau een rol, waarbij steeds meer gesproken wordt over verbranden i.p.v. storten. In 1988 komt het zogenaamde Tebodinrapport uit, waarin voor het eerst een landelijk grootschalig verbrandingsscenario voorkomt³⁴⁹. Al in april 1987 is door de VAM in Drenthe het Nulde-rapport uitgebracht met plannen voor de bouw van een grootschalige verbrandingsinstallatie (in de orde van grootte van 700.000 ton/jaar) te Wijster³⁵⁰. Gemeente en bewonersorganisaties grijpen deze ontwikkelingen aan in hun verzet tegen de aanleg van een grootschalige stortinrichting.

Scharsterland volhardt in haar strategie van non-coöperatie tot de uitspraak van de Raad van State in maart 1991. Daarna geeft Scharsterland haar halsstarrige houding op en probeert ze via onderhande-

349 Tebodin advies- en constructiebureau BV, Houtkoolschetsen voor de Nederlandse verbrandingsinstallaties voor huishoudelijk afval en daarmee vergelijkbaar bedrijfsafval in het jaar 2000, rapport in opdracht van het ministerie van VROM, directie afvalstoffen, 's-Gravenhage, 1988.

350 De ontwikkelingen rond de verbrandingsinstallatie te Wijster zijn beschreven in: T. Houben en P. Leroy, Vlammende besluiten: een beleidsevaluatief onderzoek naar de locatie van afvalverbrandingsinstallaties, Vakgroep Milieu, Natuur en Landschap, Universiteit Nijmegen, 1993.

len tot zo gunstig mogelijke condities te komen (het onkostenfonds en de vergoeding van f 2,- per ton, zie blz. 16).

Lokale bevolking

Voor het standpunt van de lokale bevolking wordt hier volstaan met een verwijzing naar de weergave van het beroepsschrift van de Vereniging Vegelinsoord (blz. 15). Bij het verzet van de omwonenden hebben de klachten die er waren over het beheer van de bestaande stortplaats Ouwsterhaule een belangrijke rol gespeeld. Het slechte voorbeeld lag direct om de hoek. De gewijzigde inzichten over het afvalstoffenbeleid kwamen daar bij.

Nadat de overeenkomst tussen OLAF, provincie en Scharsterland in ronde 7 is gesloten, tekenen nog enkele omwonenden bezwaar aan tegen het door Scharsterland aangepaste bestemmingsplan. In deze bezwaren wordt aanleg van de stortplaats niet meer ten principale aangevochten. Nadat de bezwaren deels gegrond zijn verklaard, en deels niet ontvankelijk of ongegrond, besluiten de bewoners geen kroonberoep aan te tekenen.

4.2.4 Analyse van het proces

Het verloop van het proces

Het totale beleidsproces beslaat 16 jaar gerekend vanaf de eerste notitie over de behoefte aan een nieuwe stortlocatie tot aan de ingebruikname van 'De Dolten' in 1993. Na de beslissing van het OLAF in 1986 duurt het nog zeven jaar voordat de nieuwe stortplaats in gebruik kan worden genomen, maar evenveel tijd is er bij de provincie verlopen tussen de eerste notitie en het èn èn-besluit, waarmee in 1984 de keuze aan het OLAF wordt doorgeschoven.

Het locatieonderzoek gaat pas in 1981 van start, terwijl de nieuwe stortplaats volgens het afvalstoffenplan al in 1983 in gebruik genomen moet worden. Tussen de eerste voorbereidingen voor het afvalstoffenplan en de start van het locatieonderzoek is onnodig veel tijd verloren gegaan. Een ander onderdeel in het proces dat veel tijd kost is de keuze tussen de locatie uit het locatieonderzoek en uitbreiding van de bestaande stortplaats. Eind oktober 1984 draagt de provincie de keuze van een locatie over aan het OLAF. Na een rapport van De Vries Grondwerken BV, eigenaar van de bestaande stortplaats, en een herkansing (blz. 10) valt in oktober 1985 de keuze van het DB van het OLAF definitief op de nieuwe locatie Nijhaske. Na nieuwe actie van De Vries Grondwerken BV wordt deze beslissing omgezet in een keuze voor de bestaande stortplaats Ouwsterhaule (besluit AB maart 1986). De raad van Scharsterland kiest echter voor Nijhaske. Voor het OLAF zit er weinig anders op dan de keuze van de gemeente over te nemen (AB januari 1987). Daarmee is het OLAF na een 'omweg' van meer dan een jaar weer terug bij af. Totaal heeft de keuze die de provincie open liet tussen de locatie uit het locatieonderzoek en uitbreiding van de bestaande stortplaats ruim twee jaar gekost.

Na het principebesluit van de raad van Scharsterland van november 1986 duurt het ongeveer twee en een half jaar voordat het proces definitief vastloopt en GS in juli 1989 een aanwijzing geven. In deze periode zijn de omwonenden er in geslaagd van een 'NIMBY-zaak' (wij zijn tegen) een beleidszaak te maken (storten nog wel nodig en wenselijk?), terwijl het voor de gemeente van een beleidszaak

(akkoord onder voorwaarden) een 'NIMBY-zaak' werd, waarin zij niet meer open stond voor andere argumenten en gegevens. Cruciaal in deze periode is het jaar 1987; in dat jaar slaat de stemming bij Scharsterland om.

De ronde van het beroep tegen de aanwijzing neemt bijna twee jaar in beslag. Dat is minder dan de tijd die verloren is gegaan tussen de eerste notitie over de behoefte aan een nieuwe stortlocatie en de start van het locatieonderzoek (eind 1977-begin 1981) en minder dan de tijd die de keuze tussen de locatie uit het locatieonderzoek en uitbreiding van de bestaande stortplaats (oktober 1984-januari 1987) gekost heeft. Twee jaar na de uitspraak van de Raad van State kan de nieuwe stortplaats reeds in gebruik genomen worden. In sneltreinvaart wordt het bestemmingsplan vastgesteld. Tussen de aanwijzing en de vaststelling van het bestemmingsplan door Scharsterland zit nog geen 2,5 jaar; tussen de aanwijzing en de ingebruikname 3,5 jaar. De verklaring voor deze vlotte gang van zaken kan worden gevonden in de creatieve wijze waarop het OLAF, de gemeente Scharsterland en de provincie vorm hebben gegeven aan de gezamenlijke onderhandelingen na de uitspraak van de Raad van State. Daarin zijn de provincie en het OLAF in belangrijke mate tegemoetgekomen aan de wensen van de gemeente en de omwonenden. De onderhandelingsbereidheid van de gemeente Scharsterland was na de uitspraak van de Raad van State toegenomen.

Overzien we het verloop van het gehele proces dan is in deze case de lange duur niet een gevolg van het feit dat "enige malen in wezen dezelfde bezwaren aan de orde komen"³⁵¹. In ronde 5 van deze case zijn het juist nieuwe ontwikkelingen, en de veranderde functie die stortplaatsen in dat kader in het toekomstige verwijderingsbeleid zullen innemen, die een belangrijke rol spelen.

Om in dit verloop wat meer inzicht te krijgen zal bij enkele kenmerken van het beleidsproces nader worden stilgestaan.

Verdeeldheid bij de makers van het beleid

Er is verdeeldheid tussen provincie en rijk en interne verdeeldheid bij de provincie. In de eerste ronde blijkt er verdeeldheid tussen de provincie en het ministerie over wat milieuhygiënisch verantwoord storten inhoudt. Provinciale Waterstaat van Friesland heeft daarover een meningsverschil met het ministerie. GS schuiven het probleem voor zich uit; het verschil met het ministerie wordt niet scherp gesteld. Dit kost drie jaar, pas dan gaat het locatieonderzoek van start. In de derde ronde is er sprake van ernstige verdeeldheid tussen de gedeputeerde en een deel van de Staten. De Vries Grondwerken BV biedt de provincie met uitbreiding van de bestaande stortplaats een politiek en financieel aantrekkelijk alternatief. De bestaande stortplaats zou echter gesloten worden. Om voor dergelijke verleidingen niet te bezwijken moet men stevig in zijn schoenen staan en precies dat is het waar het in deze case aan schort. De provincie is van haar eigen gelijk zelf niet zo overtuigd. Naarmate het beleidsproces vordert wordt uitbreiding van de bestaande stortplaats een reëel bespreekbaar alternatief. Er ontstaat discussie over de uitgangspunten; waren de criteria uit de eerste selectieronde niet te grof? De grens tussen goed en slecht wordt steeds vager. Deze onduidelijkheid geeft de statenleden een excuus hun politieke zin te volgen. In zo'n situatie kan een klein zetje al voldoende zijn.

³⁵¹ Adviesaanvraag Grote projecten, op. cit., 1991, blz. 2.

Het gevecht tussen Provinciale Waterstaat en het ministerie en de verstoring van het keuzeprocess door De Vries Grondwerken BV door deze verdeeldheid en beleidsonzekerheid hebben totaal meer dan vijf jaar gekost.

Het locatieonderzoek

De wijze waarop de provincie met de resultaten van het locatieonderzoek is omgesprongen heeft aan de status van het onderzoek afbreuk gedaan. De provincie heeft door haar handelwijze zelf ruimte gelaten het locatieonderzoek in twijfel te trekken. Dat is later met geen enkele redenering te repareren.

Door de actie van de statencommissie is het locatieonderzoek ook nooit goed afgemaakt. De provincie heeft zelf verzuimd de fuik dicht te trekken. Op ronde 3a volgt geen nieuwe Reactienota. Het in beeld brengen van de oude stortplaats leidt niet tot een aanpassing van de uitgangspunten voor gecontroleerd storten. Er vindt geen discussie plaats over aanpassing van de criteria. De discussie met de gemeenten wordt niet goed afgesloten. Daardoor mist de locatiestudie de status van algemeen aanvaard referentiepunt. Opvallend is het gemak waarmee Scharsterland zich in ronde 5 van het locatieonderzoek kan distantiëren. Het locatieonderzoek bindt niet.

De strategie

Dat komt ook door de opzet van de fuikstrategie in ronde 2 en de wijze waarop daarin met de gemeenten is omgegaan. De provincie laat de gemeenten in haar strategie weinig ruimte voor een eigen inbreng. De provincie werkt erg van bovenaf. De gemeenten moeten wel meedoen, maar de procedure houdt nauwelijks een uitnodiging in zelf mee te denken en criteria en overwegingen aan te dragen. Er wordt wel hun instemming, niet hun inbreng gevraagd. Er is onvoldoende debat. Daardoor ontstaat ondanks de fuik geen binding van de gemeenten aan de uitkomsten van de locatiestudie; het zijn onvoldoende hun eigen criteria geworden.

De strategie naar Scharsterland wordt in ronde 4 buitengewoon slecht doorgezet. Formeel is de locatiekeuze dan een zaak van het OLAF geworden. De gemeente wordt niet intensief bij de onderhandelingen met De Vries Grondwerken BV betrokken. Provincie en OLAF lijken geheel te varen op de houding van het College van B en W. Pas nadat het OLAF in maart 1986 heeft gekozen vindt er binnen Scharsterland een grondige maatschappelijke discussie plaats en wordt de bevolking erbij betrokken. Er is in ronde 4 niet gewerkt aan de maatschappelijke acceptatie in Scharsterland van de te kiezen locatie. Het college van B en W is wel om randvoorwaarden gevraagd (blz. 9), maar er had veel intensiever met de gemeente en bevolking overlegd moeten worden om aan de maatschappelijke acceptatie te werken en te kunnen anticiperen op allerlei aarzelingen bij de plaatselijke bevolking³⁵².

In ronde 5 zien we in het optreden van de provincie tegenover Scharsterland hetzelfde 'werken van bovenaf' als in ronde 2. Er bestond bij de provincie en het OLAF een weinig open houding tegenover

³⁵² Driessen et. al. (op. cit., blz. 62) wijten deze slecht doorgezette strategie vooral aan het ontbreken van een gecoördineerde aanpak van het locatiekeuzevraagstuk op provinciaal niveau, waardoor het ruimtelijke ordeningsspoor geheel buiten beeld is gebleven. Zij noemen dit één van de belangrijkste oorzaken van de problemen die zijn ontstaan. Ik kan daar volledig mee instemmen, maar acht het te beperkt om dit uitsluitend als een coördinatieprobleem te zien.

de problemen en eisen van Scharsterland. Het is waarschijnlijk dat de provincie het gemeentebestuur van Scharsterland op deze wijze onnodig tegen zich in het harnas heeft gejaagd.

Een goed toezicht op het beheer van de bestaande stortplaats Ouwsterhaule en een offensieve creatieve strategie (met voorstellen voor bijv. een goede klachtenregeling, de instelling van een beheerscommissie met omwonenden en andere in de vergunning te regelen voorwaarden) was in deze ronde een adequate reactie geweest op de vrees voor overlast en het wantrouwen van de omwonenden. Het gestuntel met het MER-rapport in de zomer van 1988 deed precies het omgekeerde. De provincie nam geen initiatieven om bezwaren tegen de vergunningaanvraag vóór te zijn; zij was het verzet niet voor met overleg. Pas in ronde 7 wordt er onderhandeld en aan probleem oplossen gedaan.

Afweging

De provincie heeft niet goed ingespeeld op nieuwe ontwikkelingen in het afvalbeleid. Daardoor liet ze zelf ruimte om de noodzaak van een nieuwe grootschalige stortplaats ter discussie te stellen. De feilen in de provinciale redenering worden er in de discussie op lokaal niveau feilloos uitgehaald. De provincie zit in het defensief en loopt achter de feiten aan. In een typische toedelingssituatie is dit voor een actor een bijna onmogelijke positie om zijn beleid te verdedigen³⁵³. Onderzocht zou moeten worden in hoeverre dit Friesland verwijtbaar is. De volgende feiten kunnen in elk geval worden vermeld.

Het voorontwerp voor het 2e afvalstoffenplan wordt gepubliceerd in januari 1987. Dat is aan het begin van het jaar waarin het misgaat tussen de provincie en de gemeente Scharsterland. Het voorontwerp is veel te laat. Het plan voor de tweede planperiode had al in 1986 moeten worden vastgesteld. De provincie is onzeker. In dit voorontwerp laat de provincie de experimentele scheidingsinstallatie uit het 1e plan vallen, zonder dat daarvoor een milieuvriendelijk alternatief in de plaats komt. Na de hoge vlucht van de discussies over mechanisch scheiden versus gescheiden inzamelen in de eerste helft van de jaren tachtig zit de provincie nu gewoon op een ordinair scenario van verbranden en storten in een verhouding van ongeveer 1 staat tot 3³⁵⁴. Composteren van de GFT-fractie (Groente-, fruit- en tuinafval) komt in het plan wel voor, maar slechts als oplossing voor het berekende tekort aan verwerkingscapaciteit (van 34.000 ton op een totaal van ongeveer 250.000 ton) en niet als peiler van het beleid³⁵⁵.

Terwijl in het nieuwe Friese verwerkingsscenario storten dus de belangrijkste methode van verwerken is, begint landelijk steeds meer de opvatting post te vatten dat storten als verwerkingsmethode voor huishoudelijk afval uit de tijd is. Juist als de wijzer geheel uitslaat naar verbranden, moet in Scharsterland besloten worden over de aanleg van een grote regionale stortplaats. In het reeds eerder genoemde rapport Houtskoolschetsen uit 1988 wordt voor het eerst een landelijk grootschalig verbrandingsscenario gepresenteerd. De VAM in Drenthe werkt aan plannen voor de bouw van een grote verbrandingsinstallatie (Nulde-rapport, april 1987). Zo wordt verbranden bij de VAM het

353 Zie over toedelingssituaties: Van der Knaap et. al., op. cit., 1986, blz. 38.

354 Deze discussies zijn uitvoerig beschreven in Siersma, op. cit. hoofdstuk 10: Het verwerkingsscenario van Friesland.

355 Overigens is de provincie Friesland anno 1993 de provincie met het hoogste percentage huishoudens waar het GFT-afval gescheiden wordt ingezameld. Vanuit een situatie van achterstand loopt Friesland op dit punt nu weer voorop.

milieuvriendelijke alternatief dat in het Friese plan ontbreekt. Friesland moet nu verdedigen waarom toch een grote stortplaats nodig is. In zo'n verbrandingsscenario blijft storten gereserveerd voor stoffen die niet op andere wijze kunnen worden verwerkt, zoals bijvoorbeeld licht chemisch afval. Dezelfde stortplaats die eerst nodig was voor het 'gewone' huishoudelijke afval, krijgt nu opeens een heel andere functie. Op gemeente en omwonenden komt deze verandering in de bestemming van de stortplaats De Dolten over als ad hoc beleid. Dit doet veel schade aan het vertrouwen van omwonenden en gemeente in de bedoelingen van de provincie.

De veranderde functie van de stortplaats roept ook ander verzet op (van verzet tegen hinder en overlast naar angst voor verontreiniging, calamiteiten, schade voor het milieu en gevaar voor de volksgezondheid). Daarop reageren met de opmerking dat de samenstelling van het afval geen selectie criterium is geweest (blz. 13) is geen adequate reactie. Zo voorkom je niet dat deze terechte verontrusting omslaat in een blinde golf van angst.

Friesland had deze discussie voor moeten zijn en zelf in het 2e afvalstoffenplan duidelijke lijnen uit moeten zetten. Nu werd het locatiedebat methodendebat en kwamen al deze vragen aan de orde in de procedure op lokaal niveau en bij het opstellen van de MER voor de inrichting van De Dolten en leidden daar gemakkelijk tot de conclusie dat de afweging vanuit een oogpunt van milieubeleid onvolledig is geweest. Daarop liep het overleg in 1987 en 1988 ook vast.

In de overgang van storten naar verbranden heeft Friesland gewoon de boot gemist. Een eigen alternatief in de vorm van een krachtig scenario van gescheiden inzamelen en composteren ontbrak. Friesland ging vanuit een buitengewoon slechte startpositie het debat met Scharsterland en de oppositie van omwonenden in ³⁵⁶. Zo konden de omwonenden van een 'NIMBY-zaak' een beleidszaak maken en werd het voor de gemeente Scharsterland van een beleidszaak een 'NIMBY-zaak' (blz. 27). Het idee van ad hoc beleid, gebrek aan vertrouwen, verontrusting over de risico's en gevaren van het storten van onverwerkbare probleemstoffen op De Dolten, gewijzigde inzichten en twijfels over de noodzaak van een dergelijke grote stortplaats vloeiden samen en versterkten elkaar in een brede stroom van lokaal verzet. Pas in de loop van 1989 (Nota strategisch afvalstoffenbeleid, zie blz. 15) en in de daarop volgende voorbereiding van het derde afvalstoffenplan lijkt de provincie het initiatief weer terug te krijgen.

4.2.5 Conclusies

Het beleidsproces in deze case beslaat in totaal 16 jaar. Puur gelet op het tijdsverloop zit de grootste vertraging niet in het oponthoud door de beroepsprocedure bij de Raad van State (ronde 6), maar in de tijd die verloopt tussen de eerste notitie over de behoefte aan een nieuwe stortlocatie en de start van het locatieonderzoek (ronde 1). Er is in ronde 1 onnodig veel tijd verloren gegaan. Verder is in

³⁵⁶ Niet onderzocht is in hoeverre bij het overleg over het voorontwerp voor het 2e afvalstoffenplan en in de inspraakprocedure het storten-scenario van Friesland door gemeenten of anderen ter discussie is gesteld en hoe de provincie daarop gereageerd heeft, d.w.z. van deze signalen gebruik heeft gemaakt om haar beleid te verbeteren. Driessen et. al. op. cit. besteden hier geen aandacht aan. In Siersma, op. cit. is dit gedeelte van het beleidsproces niet meer beschreven. Voor een volledig beeld van het beleid van de provincie en om de provincie recht te doen zou hierover nog aanvullende informatie moeten worden ingewonnen.

deze case evenveel tijd verlopen tussen de keuze van een locatie door het OLAF (1986) en de ingebruikname van de nieuwe stortplaats in 1993 (uitvoering van het beleid), als tussen de eerste notitie (1977) en het besluit waarmee de provincie in 1984 de locatiekeuze aan het OLAF overdraagt (beleidsontwikkeling bij de provincie). Dit leidt tot de conclusie dat voor het verkorten van de duur van besluitvorming niet alleen naar de laatste fase(n) gekeken moet worden.

De lange duur van het beleidsproces in deze case is niet het gevolg van het feit dat "enige malen in wezen dezelfde bezwaren aan de orde komen." Het zijn in ronde 5 (planologische procedure) juist nieuwe ontwikkelingen die een rol spelen.

Een belangrijke oorzaak van de lange duur van het proces is de verdeeldheid en de beleidsonzekerheid bij de makers van het beleid. De vertraging die hiervan het gevolg is geweest beslaat meer dan vijf jaar, bijna eenderde van de totale procedure.

Tijdens de ronde van het locatieonderzoek heeft de provincie getracht de gemeenten in een zodanige positie te manoeuvreren dat die niet meer terug konden (fuijstrategie). Desondanks proberen gemeenten in Friesland te ontsnappen. Voor de binding van gemeenten aan de uitkomsten van een locatiestudie is het belangrijk gemeenten mee te laten denken en in de gelegenheid te stellen criteria en overwegingen aan te dragen.

De gemeente Scharsterland is te laat bij de locatiekeuze betrokken. Pas na de beslissing van het OLAF in 1986 vindt er in Scharsterland een grondige maatschappelijke discussie plaats en wordt de bevolking erbij betrokken. Daardoor is er geen gelegenheid geweest de visie en opmerkingen van omwonenden bij het keuzeproces te betrekken. Dit heeft het proces vertraagd en is van negatieve invloed geweest op de maatschappelijke acceptatie van de locatiekeuze in Scharsterland. De acceptatie van de nieuwe vuilstortplaats in Scharsterland is ook niet bevorderd door de strategie van de provincie tegenover de voorwaarden van het gemeentebestuur en de vrees van de omwonenden.

Door de wijze waarop de provincie met de resultaten van de locatiestudie is omgesprongen heeft zij zelf ruimte gelaten het locatieonderzoek in twijfel te trekken. Doordat de discussie met de gemeenten niet goed wordt afgesloten mist de locatiestudie de status van algemeen aanvaard referentiepunt.

De provincie heeft slecht ingespeeld op nieuwe ontwikkelingen in het afvalbeleid. Vragen n.a.v. nieuwe ontwikkelingen en inzichten werden nu door omwonenden en de gemeente in de procedure op lokaal niveau aangezwengeld. Daardoor kwam de provincie in het defensief en liep ze achter de feiten aan. De functieverandering van de nieuwe stortplaats kwam bij omwonenden en gemeente over als ad hoc beleid. Doordat al deze vragen pas in de procedure op lokaal niveau aan de orde kwamen werd de indruk versterkt dat in de afweging van het provinciale beleid nieuwe ontwikkelingen in het milieubeleid niet waren meegenomen. Het verzet op lokaal niveau in ronde 5 is voor een belangrijk deel door dit gebrek aan kwaliteit van het provinciale beleid in de hand gewerkt, of althans in de kaart gespeeld. Het gemeentebestuur van Scharsterland kon niet steunen op een overtuigend provinciaal beleid tegenover het verzet van de omwonenden.

Het lokale verzet in ronde 5 heeft gewerkt als een zeef. De onvolledigheden in de afweging zijn er feilloos uitgehaald. Als men de tijd die hiermee gemoeid is wil besparen moet men eerder in het beleidsproces gelegenheid geven aan andere partijen in hun mening naar voren te brengen. Nadat de uitspraak van de Raad van State duidelijkheid had gecreëerd, konden - door tegemoet te komen aan de wensen van de gemeenten en de omwonenden (o.m. financiële compensatie) - de benodigde besluiten wél voortvarend tot stand komen.

Slotopmerking

De discussie in ronde 5 stond onder zware druk van het capaciteitstekort in Friesland en van de functie van De Dolten als stortplaats voor probleemstoffen. Een ministerie van VROM dat uitdrukkelijk de verantwoordelijkheid voor een landelijke capaciteitsplanning op zich had genomen en een duidelijk beleid t.a.v. het storten van rest- of probleemstoffen had ontwikkeld had zo kunnen voorkomen dat bij elke stortplaats een landelijke discussie plaatsvindt en had daarmee Friesland in bescherming genomen.

4.3 De mainportontwikkeling van de luchthaven Schiphol ³⁵⁷

4.3.1 Inleiding

De ontwikkeling van Schiphol kan worden beschouwd als een continu veranderingsproces. Een aaneenschakeling van kleinere en grotere operaties is in de loop van de afgelopen decennia tot uitvoering gebracht teneinde de faciliteiten aan te passen aan de eisen van de tijd.

Ten behoeve van deze verdiepingscase is ervoor gekozen de mainportontwikkeling van Schiphol als object van studie te nemen. Binnen de voortgaande ontwikkeling van de luchthaven kan deze operatie gelden als een groot (globaal af te bakenen) project.

In het rapport van de Commissie Van der Zwan '*Schiphol naar het jaar 2000*' (1986) wordt voor het eerst gesproken over Schiphol als mainport. In de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening (VINO) uit 1988 wordt dit concept overgenomen. In dit beleidsdocument wordt door de regering aan Schiphol, evenals aan de Rotterdamse haven, een 'mainport-functie' toegekend. Voor Schiphol betekent dit dat het beleid wordt gericht op de ontwikkeling van de luchthaven tot een van belangrijkste knooppunten voor intercontinentaal luchtverkeer in Europa. Als nevendoelelstelling beoogt men tegelijkertijd de milieukwaliteit rond de Schiphol te verhogen. De belangrijkste bij Schiphol betrokken partijen trachten gezamenlijk tot een beleidsstrategie te komen.

Het besluitvormingsproces rond de mainportontwikkeling van de luchthaven Schiphol is onderverdeeld in vijf beslisronden (zie tabel 4.3). Elke ronde wordt besloten door een beslissing die van richtinggevende betekenis is geweest voor de daaropvolgende periode. Het gaat hier om een nog betrekkelijk kortlopend besluitvormingsproces (1986-heden). Een analyse van de ontwikkelingen van voor 1986 is echter onmisbaar voor een goed begrip van de gang van zaken. Daarom is er een extra ronde toegevoegd die de periode beslaat voorafgaand aan het ontstaan van de ideeën rond de mainport-

³⁵⁷ Literatuur: Driessen et. al, op. cit., 1993, en Cornelissen et. al., op. cit., 1991.

ontwikkeling (ronde 0). De eventuele aanpassing of uitbreiding van het landingsbanenstelsel en de uitblijvende maatregelen rond de geluidszonering zijn de twee belangrijkste items die een rol spelen in de besluitvorming in deze fase. Het rapport van de Commissie Van der Zwan markeert een nieuwe ontwikkeling in het denken over de toekomst van Schiphol; in deze publikatie wordt het mainport-concept voor het eerst aan de orde gesteld. Mede als gevolg hiervan raakt in ronde I de discussie rond (de economische betekenis van) Schiphol in een stroomversnelling. Deze ronde wordt besloten door de publikatie van deel A van de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening in 1988 waarin het mainport-concept door de Regering wordt overgenomen. Tevens wordt hierin de basis gelegd voor een nieuwe strategie om de economische en milieuproblemen op een geïntegreerde wijze aan te pakken: de belangrijkste actoren stellen gezamenlijk een plan van aanpak op dat als uitgangspunt zal dienen voor de latere formele besluitvorming. Gedurende ronde II worden verschillende partijen bereid gevonden mee te werken aan het opstellen van een plan van aanpak. In de Startconvenant wordt deze intentie formeel vastgelegd; de ondertekening van deze verklaring markeert het einde van ronde II. De derde ronde betreft met name de totstandkoming van het Plan van Aanpak en resulteert in het tekenen van de beleidsconvenant in april 1991. Gedurende ronde IV vindt de uitwerking van het Plan van Aanpak plaats. De formele besluitvormingsprocedures worden doorlopen, waarbij het Plan van Aanpak als uitgangspunt wordt gehanteerd. Deze ronde heeft voorlopig een open einde.

Tabel 4.3 Overzicht beslisronden 0 t/m IV

Ronde	Onderwerp	Centrale actoren	Eindpositie
0: ...-mei 1986	voorgeschiedenis	NVLS, V&W	publicatie rapport Commissie Van der Zwan
I: mei 1986-1988	mainportconcept wordt opgepikt	EZ, NVLS, VROM, V&W	publicatie van de VINO deel a.
II: 1988-sept. 1989	totstandkoming startconvenant	VROM, NVLS, H'meer, V&W, A'dam, N-H	ondertekening startconvenant PASO
III: sept. 1989-april 1991	totstandkoming PASO	als in vorige ronde + KLM en EZ	ondertekening beleidsconvenant PASO
IV: april 1991-(?)	PMMS (uitwerking PASO)	als in vorige ronde + NS

Verklaring van de afkortingen:

NVLS	NV Luchthaven Schiphol
VINO	Vierde Nota Ruimtelijke Ordening
KLM	Koninklijke Nederlandse Luchtvaart Maatschappij
V&W	ministerie van Verkeer en Waterstaat
VROM	ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
EZ	ministerie van Economische Zaken
N-H	provincie Noord-Holland
A'dam	gemeente Amsterdam
H'meer	gemeente Haarlemmermeer
NS	NV Nederlandse Spoorwegen
PASO	Plan van Aanpak Schiphol en Omgeving
PMMS	Project Mainport en Milieu Schiphol.

4.3.2 Beschrijving van de rondes in het besluitvormingsproces

Ronde 0: De voorgeschiedenis (....- mei 1986)

In de decennia voorafgaand aan de publikatie van het Rapport van de Commissie Van der Zwan wordt in verschillende verbanden gediscussieerd over de toekomstige ontwikkeling van de luchthaven. Er vindt lange tijd nauwelijks afstemming plaats tussen de voortgaande groei van de luchthaven en de overige ontwikkelingen in de regio (zoals m.m. de woningbouwactiviteiten). Het duurt lange tijd voordat de geluidshinder als probleem wordt erkend. Op rijksniveau blijft het economische belang, de groei van Schiphol, steeds bovengeschied. In de tachtiger jaren belandt de besluitvorming na jaren van vruchteloos overleg in een impasse. Met het verschijnen van het rapport van de Commissie Van der Zwan wordt een nieuwe impuls gegeven aan de vastgelopen discussie.

Het beleid rond de ontwikkeling van Schiphol wordt al decennia lang beheerst door het streven naar economische groei enerzijds en het beperken van de milieu-overlast anderzijds. Dit spanningsveld, waar men tegenwoordig op tal van terreinen mee worstelt, manifesteert zich bij Schiphol al in de vijftiger jaren. De milieuproblematiek wordt in die tijd nog veelal gelijk gesteld aan het optreden van geluidshinder, een probleem waar men sinds de komst van het luidruchtige straalvliegtuig in toenemende mate mee geconfronteerd wordt. In 1961 wordt door de Minister van Verkeer en Waterstaat de adviescommissie 'Geluidshinder door Vliegtuigen' ingesteld (beter bekend als: 'de Commissie Kosten'). In haar eerste advies (1964) spreekt de commissie zich uit over de problemen rond een aantal nieuwe woningbouwlocaties in Amstelveen. De woningen zouden met ernstige geluidshinder te maken krijgen afkomstig van de in aanleg zijnde Amstelveenbaan (de huidige Buitenveldertbaan). Men adviseert ofwel de betreffende terreinen een andere bestemming te geven ofwel af te zien van de ingebruikname van de nieuwe startbaan. De Rijksluchtvaartdienst (RLD) legt het rapport echter naast zich neer³⁵⁸, evenals het advies van dezelfde commissie om een verbeterde coördinatie met het ruimtelijk beleid te bewerkstelligen. Het eindrapport van de commissie (uit 1967) bevat een voorstel om te komen tot zonerings rond luchthavens en een nieuwe methode om de geluidshinder te kwantificeren³⁵⁹. Mede als gevolg van dit rapport komt de geluidshinderproblematiek eind jaren zestig meer en meer in het middelpunt van de belangstelling te staan. Vanuit de Tweede Kamer wordt aangedrongen op maatregelen ter beperking van de hinder voor de omwonenden. Met uitzondering van de 'vliegtechnische maatregelen' neemt de minister echter geen concrete stappen.

Begin jaren zeventig gaan de provincie Noord-Holland en de gemeente Haarlemmermeer zich nadrukkelijker met de ontwikkeling van Schiphol bemoeien (met name via het spoor van de ruimtelijke ordening). In deze tijd ontstaat ook de discussie over de eventuele realisering van een tweede nationale luchthaven. Prognoses tonen aan dat de capaciteit van het banenstelsel in de

³⁵⁸ "De RLD kon zich evenwel niet met de conclusies uit dit rapport verenigen (...). Het rapport bleef bij de RLD dan ook geruime tijd 'in behandeling' en werd niet gepubliceerd" (De Maar, 1976, aangehaald in Driessen et. al., op. cit., 1993, blz. 9).

³⁵⁹ Deze methode, waarbij de geluidsbelasting wordt vastgesteld in Kosteneenheden (Ke) geldt sindsdien in Nederland als de standaard berekeningswijze. Voor een toelichting op de methode zie: F. Duenk en F. Hobma, Luchtvaartterreinen en geluidszonering, coördinatie van meersporige besluitvorming, Delftse Universitaire Pers, Delft, 1988, bijlage 8.

tachtiger jaren reeds tekort zal schieten. De aanleg van een vijfde baan zou slechts tijdelijk soelaas bieden; de voortgaande groei maakt een verdere uitbreiding van Schiphol zelfs onvermijdelijk. Tegen de achtergrond van deze voorspellingen wordt in 1972 de Planningsgroep Tweede Nationale Luchthaven ingesteld. In het advies worden vijf mogelijke locaties gepresenteerd waarvan de Markerwaard als meest geschikte locatie naar voren komt. De definitieve keuze verschuift men echter naar het Structuurschema Burgerluchtvaartterreinen (SBL).

Midden jaren zeventig worden op rijksniveau voor het eerst (vrijblijvende) ruimtelijke maatregelen afgekondigd om de uitbreiding van Schiphol en de stedelijke ontwikkelingen in de regio enigszins gecoördineerd te doen verlopen. Veel kwaad is dan al geschied: "gelet op de woningnood in de jaren zestig en zeventig - die om een snelle oplossing vroeg - werden stedelijke uitbreidingen gerealiseerd, die achteraf gezien weinig gelukkig waren gesitueerd" ³⁶⁰. Het beleid van de rijksoverheid blijft echter onhelder t.a.v. de geluidshinder en de ruimtelijke consequenties van de verdere ontwikkeling van de luchthaven ³⁶¹. Het zijn met name de omliggende gemeenten die als gevolg hiervan in onzekerheid verkeren.

In 1979 verschijnt deel a van het SBL. Er wordt - voorlopig - afgezien van de aanleg van een Tweede Nationale Luchthaven ³⁶². Men verwacht dat Schiphol de groei van het luchtverkeer tot de eeuwwisseling kan opvangen. Voorts wordt voorgesteld de vierde (Zwanenburger-)baan te draaien. Met deze maatregel beoogt men de geluidshinder voor de bewoners van Zwanenburg en Halfweg tot aanvaardbare proporties terug te brengen. Gekoppeld aan dit toekomstige banenstelsel wordt een indicatieve geluidszonering vastgesteld waarbinnen een 'terughoudend' ruimtelijk beleid gevoerd dient te worden, in het bijzonder t.a.v. geluidsgevoelige bestemmingen. Deze indicatieve geluidszone vormt de eerste aanzet tot de vaststelling van een definitieve geluidszonering, een verplichting die voortvloeit uit de nieuwe Luchtvaartwet uit 1978 ³⁶³.

Het voorstel tot draaiing van de vierde baan valt niet in goede aarde bij de NVLS en de KLM. Deze beide partijen pleiten voor de aanleg van de vijfde baan waarbij nu de beperking van de geluidsbelasting als belangrijkste argument naar voren wordt gebracht (i.p.v. capaciteitsoverwegingen). De regering houdt echter voet bij stuk: in de regeringsbeslissing uit 1981 wordt vastgehouden aan het oorspronke-

³⁶⁰ P.P.J. Driessen (red) en P. Glasbergen, Innovatie in het gebiedsgericht milieubeleid; analyse en beoordeling van het ROM-beleid, Universiteit van Utrecht, Utrecht, april 1993, blz. 31.

³⁶¹ Noch in de Oriënteringsnota, noch in de derde nota over de ruimtelijke ordening worden uitspraken gedaan over Schiphol in relatie tot de ruimtelijke ontwikkeling van de omliggende regio.

³⁶² Wel wordt de Markerwaard gereserveerd als mogelijke toekomstige vestigingsplaats.

³⁶³ De wijzigingen in de Luchtvaartwet van 1959 betreffen grosso modo een drietal aspecten:

- een verbetering van de afstemming tussen het sectorale beleidsspoor enerzijds en de ruimtelijke ordening en het milieubeleid anderzijds;
- de minister van V&W krijgt de verplichting om bij de aanwijzing van een luchtvaartterrein een geluidszone vast te stellen waarbuiten de geluidsbelasting een vastgestelde grenswaarde niet mag overschrijden. In het verlengde hiervan kan de minister van VROM besluiten tot het uitvoeren van saneringsmaatregelen (sloop/geluidswerende voorzieningen);
- een betere waarborg voor inspraak en overleg.

Duenk en Hobma, op. cit, 1988, blz. 13-15.

lijke uitgangspunt: de draaiing van de vierde baan. Deze beslissing is inmiddels ook overgenomen in het Streekplan Amsterdam-Noordzeekanaalgebied uit 1979. De geluidscontour die de provincie aanhoudt (op basis van het SBL) laat nauwelijks verdere groei van de luchthaven toe.

Ten behoeve van de definitieve vaststelling van de geluidscontouren wordt in september 1981 een zogenaamde lokale projectgroep (LPG) ingesteld³⁶⁴. Als uitgangspunt geldt de situatie die zal zijn ontstaan na draaiing van de vierde baan. Als de nieuwe minister van V&W in januari 1982 echter besluit tot een heroverweging van de regeringsbeslissing worden de zoneringsactiviteiten opgeschort. Het ministerie doet er vervolgens ruim drie jaar over (tot mei 1985) om de zogenaamde Herbezinningsnota te schrijven. Op grond van een hogere kostenraming, onvoldoende financieringsruimte en een gunstige ontwikkeling van de feitelijke en verwachte geluidsbelasting³⁶⁵ acht de minister het niet langer noodzakelijk het banenstelsel te wijzigen³⁶⁶.

De besluitvorming belandt midden jaren tachtig in een impasse. De betrokken partijen kunnen (willen?) het niet eens worden. Het SBL biedt op een groot aantal punten onvoldoende duidelijkheid. De vraag hoe het toekomstig banenstelsel van de luchthaven eruit moet zien vormt het grootste struikelblok. De kwestie van de geluidszonering blijft eveneens onopgelost maar is sterk afhankelijk van de banenproblematiek. De gemeenten en de Provincie Noord-Holland kiezen voor de gedraaide vierde baan, de NVLS en de KLM opteren voor een nieuwe vijfde baan terwijl het ministerie van V&W alles bij het oude wil laten. De discussie over het banenstelsel sleept zich dan al ruim twintig jaar voort. De voortdurende onzekerheid over de toekomstige ontwikkeling van de luchthaven werkt verlamdend op het lokale ruimtelijk beleid van de omliggende gemeenten. Zo heeft de totstandkoming van het bestemmingsplan over het Schipholgebied van de gemeente Haarlemmermeer dientengevolge ruim 10 jaar in beslag genomen (1977-1987).

In 1985 wordt op initiatief van de NVLS de Commissie Van der Zwan ingesteld. De commissie krijgt als opdracht een ontwikkelingsplan op te stellen waarin een beeld wordt geschetst van de ontwikkelingsmogelijkheden van Schiphol in relatie tot de nationale economie. Bij de opstelling van dit plan wordt aan een groot aantal bij Schiphol betrokken partijen (de luchtvaartmaatschappijen, expediteurs, de landelijke, provinciale en lokale overheden, de NS, de Kamers van Koophandel en ook de luchthavens Zestienhoven en Beek) gevraagd om hun standpunten, wensen, plannen en mogelijkheden in relatie tot de luchthaven kenbaar te maken³⁶⁷.

364 De LPG heeft geen wettelijke basis doch vindt zijn grondslag in een ministeriële beschikking. De LPG bestaat uit vertegenwoordigers van de ministeries van V&W, Defensie, Volksgezondheid en Milieuhygiëne en Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, de betrokken gemeenten en provincie(s). Duenk en Hobma, op. cit., 1988, blz. 24.

365 Het luchtverkeer groeide minder snel dan aanvankelijk was voorzien.

366 Het gaat hier om een relatief geringe kostenverhoging. De financiering was in deel a ook niet geregeld. Er wordt verondersteld dat de werkelijke reden veeleer is gelegen in het feit dat de aanleg van een gedraaide vierde baan de realisatie van een vijfde baan in toekomst zou frustreren. Zie: Duenk en Hobma, op. cit., 1988, blz. 131.

367 Commissie Van der Zwan, Schiphol naar het jaar 2000, informatiebijlage 2, 1986.

In het eindrapport 'Schiphol naar het jaar 2000' worden door de commissie de groeipotenties van de luchthaven benadrukt³⁶⁸. De nieuwe prognose, waarvan in dit rapport wordt uitgegaan, laat een aanzienlijk snellere groei van het luchtverkeer zien (ten opzichte van de prognose in het SBL). Om aan deze groei tegemoet te kunnen komen moeten ingrijpende infrastructurele voorzieningen getroffen worden, waarvoor, gezien de lange aanlooptijden, de voorbereidingen direct ter hand moeten worden genomen. Een tweede nationale luchthaven wordt van de hand gewezen; hierdoor zou de knooppuntfunctie van Schiphol in gevaar komen.

De Commissie Van der Zwan heeft een mobilisatie van de gedachtenvorming rond de luchthaven weten te bewerkstelligen. Het rapport vormt voor veel partijen een aanleiding om opnieuw na te denken over hun visie op de toekomstige ontwikkeling van Schiphol. De ontwikkelingen rond de luchthaven geraken na de publikatie van dit rapport in een stroomversnelling^{369 370}.

Ronde 1: Het mainportconcept opgepikt (mei 1986-maart 1988)

In deze ronde scharen zich meerdere partijen achter het idee van de mainportdoelstelling. De NVLS en de KLM zien direct kansen gelegen in deze ontwikkelingsrichting. Bij de rijksoverheid betoont het ministerie van Economische Zaken (EZ) zich een groot voorstander van het mainportconcept. Mede onder invloed van dit ministerie wordt de mainportontwikkeling van Schiphol officieel rijksbeleid: het idee wordt in 1988 in de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening (VINO) overgenomen, gekoppeld aan een milieudoelstelling.

Het rapport van de Commissie Van der Zwan verschijnt in een periode (midden jaren tachtig) waarin sterk de nadruk wordt gelegd op economische groei. De boodschap van het rapport sluit hier volledig op aan en lijkt in goede aarde te vallen bij veel van de betrokken partijen. In elk geval verschijnt er in het spoor van het rapport een stroom van adviezen, nota's en andere publikaties waarin in veel gevallen ruime aandacht uitgaat naar de economische potenties van de luchthaven³⁷¹. Binnen de rijksoverheid maakt met name het ministerie van EZ zich sterk voor de uitbouw van Schiphol tot mainport. Het ministerie ziet zich hierbij met name gesteund door de het ministerie van V&W, de NVLS en de KLM.

De positieve houding bij veel partijen t.a.v. de mainportontwikkeling van Schiphol weerspiegelt zich, op een gematigde wijze, ook in het provinciaal beleid. Het nieuwe streekplan, dat in 1987 verschijnt, laat - anders dan zijn voorganger - de nodige ruimte voor de groei van de luchthaven (wel wordt vastgehouden aan de indicatieve geluidszone uit het SBL). Deze koerswijziging kan met name worden

³⁶⁸ Commissie Van der Zwan, Schiphol naar het jaar 2000, Rapport van de Commissie Van der Zwan, mei 1986.

³⁶⁹ Cornelissen et. al., op. cit., 1991, blz. 28.

³⁷⁰ Driessen et. al. menen dat "het niet met zekerheid vast te stellen (is) of dit rapport daadwerkelijk een belangrijke aanzet heeft gegeven tot een hernieuwde aanpak van de problematiek" (op. cit., 1993, blz. 25). Desalniettemin wordt de publikatie van het rapport 'Schiphol naar het jaar 2000' in de onderhavige studie aangemerkt als een richtinggevend moment in het besluitvormingsproces: het mainportconcept, dat sindsdien in talloze nota's is overgenomen, is in dit rapport geïntroduceerd.

³⁷¹ NV Luchthaven Schiphol, Beleidsvoornemen Schiphol 2003, Schiphol, 1989; Werkcommissie regio Schiphol van de Rijksplanologische Commissie, Ruimtelijke Ontwikkelingen in de regio Schiphol, 's-Gravenhage, 1987; Voorlopige Raad voor verkeer en waterstaat, Advies inzake de casestudy Schiphol, 's-Gravenhage, 1989; Commissie Biesheuvel, Schiphol als intercontinentale draaischijf, 1989.

toegeschreven aan de veranderde samenstelling van het college van GS; de VVD kan als grootste partij belangrijke invloed uitoefenen, in het bijzonder via de eigen RO-gedeputeerde.

In 1988 wordt na meer dan 10 jaar de PKB-procedure inzake het SBL afgerond. De regering wijkt in het SBL niet af van de stellingname uit de Herbezinningsnota. De patstelling tussen de betrokken partijen t.a.v. de problematiek rond het banenstelsel blijft bestaan. Tegen de achtergrond van de toekomstscenario's van de Commissie Van der Zwan en de NVLS staat het bij voorbaat feitelijk vast dat de beleidskeuzen in het SBL geen relatie hebben met de werkelijke ontwikkelingen³⁷². Het échec van het structuurschema wordt bevestigd als in hetzelfde jaar de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening (VINO) verschijnt. De regering komt hierin met een nieuw beleidsinitiatief: het voornemen om Schiphol verder te ontwikkelen tot *mainport*. Tegelijkertijd wordt in de nota aan deze ontwikkeling een milieudoelstelling gekoppeld in termen van een *beperking van de milieubelasting*³⁷³. Voor de gehele zone rond het Noordzeekanaal (met inbegrip van Schiphol) zal een Plan van Aanpak worden opgesteld. Dit voornemen vormt de aanzet voor wat later het 'ROM-beleid' zal gaan heten, een projectmatige aanpak van omgevingsproblemen in elf aangewezen gebieden geënt op vrijwillige samenwerking tussen de betrokken actoren³⁷⁴. Dit voorstel betekent een nieuwe impuls voor de besluitvorming rond Schiphol.

Ronde 2: De totstandkoming van de Startconvenant (maart 1988-sept.1989) *De nieuwe aanpak voor de Schiphol-problematiek wordt geïnitieerd door het ministerie van VROM. In de fase tot aan de ondertekening van het startconvenant krijgt de samenstelling van de groep participerende partijen stapsgewijs vorm. In onderling overleg wordt getracht tot overeenstemming te komen over de doelstellingen en de te volgen procedure. Het startconvenant vormt een intentieverklaring van 7 belangrijke partijen om in onderlinge samenwerking een Plan van Aanpak op te stellen.*

De aanwijzing van de Noordzee-kanaalzone tot ROM-gebied heeft als gevolg dat het ministerie van VROM de voortrekkersrol gaat vervullen. Het Directoraat-Generaal voor het Milieubeheer (DGM³⁷⁵) krijgt in eerste instantie, in onderling overleg met de Rijksplanologische dienst (RPD), de verantwoordelijkheid over het project toebedeeld. In de voorafgaande periode lag deze verantwoordelijkheid steeds bij het Ministerie van V&W (i.c. de RLD).

³⁷² Vergelijk B.E.M. Linders, 'Schiphol binnen en buiten zijn grenzen', Rooijlijn nr. 5, 1990, blz. 133.

³⁷³ Ministerie van VROM, Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening, deel a: beleidsvoornemen, kamerstuk 20 490, nrs. 1-2, maart 1988, blz. 187.

³⁷⁴ Met het ROM-beleid (Ruimtelijke Ordening Milieu-beleid) beoogt men de gewenste kwaliteit van de leefomgeving door een combinatie van ruimtelijke en milieumaatregelen te realiseren. Hierbij staan de volgende aspecten centraal:

- een projectmatige samenwerking tussen overheden, belangenorganisaties, bedrijfsleven en anderen;
- een gecoördineerde en doelgerichte inzet van instrumenten;
- een regionaal schaalniveau.

Zie Cornelissen et. al., op. cit., 1991, blz. 11-12.

³⁷⁵ Binnen DGM wordt de Directie Geluid en Omgeving, afdeling Inrichten Toestellen belast met de coördinatie van de werkzaamheden. Het hoofd van deze afdeling, dhr. Tan wordt als projectleider aangesteld.

Daar waar in het beleidsvoornemen van de VINO (deel a) de nadruk nog sterk ligt op de economische (mainport-)ontwikkeling van Schiphol, wordt in de regeringsbeslissing (deel d) de milieudoelstelling als gelijkwaardig beschouwd. Niet langer wordt uitgegaan van een *beperking van de milieubelasting; een verhoging van de kwaliteit van het leefmilieu* is nu het streven³⁷⁶. Deze accentverschuiving maakt dat er sindsdien gesproken wordt van een 'dubbele' (mainport- en milieu-)doelstelling. Geen van beide doelstellingen wordt overigens geoperationaliseerd. De verschillende partijen dienen in onderling overleg overeenstemming te bereiken over de nadere invulling van beide doelen. In deel d van de VINO wordt (op aandringen van de provincie Noord-Holland) het oorspronkelijke ROM-gebied, dat de gehele Noordzeekanaalzone omvatte, ingeperkt tot het gebied van Schiphol en omgeving.

De partijen zijn formeel niet verplicht aan het ROM-project mee te werken. De samenwerking geschiedt op vrijwillige basis. Het Schiphol-project gaat niet gemakkelijk van start; een aantal partijen stelt zich terughoudend op³⁷⁷. Met name de centrale positie van de 'milieudienst' DGM wekt argwaan op bij bepaalde belanghebbenden. Ondanks deze terughoudendheid in de beginfase zien de betrokkenen op tijd in dat medewerking de beste manier is om een vinger aan de pols te houden³⁷⁸. De samenstelling van de groep van participerende partijen begint zich in de loop van 1989 uit te kristalliseren. In het politiek debat n.a.v. de regeringsvoornemens maakt de minister van VROM duidelijk dat het in de bedoeling ligt ook de lokale overheden bij het Plan van Aanpak te betrekken (in de VINO deel a werd alleen gesproken over het Rijk en de provincie).

De eerste overleggronden vinden begin 1989 in ambtelijke kring plaats tussen vertegenwoordigers van het ministerie van VROM en de provincie Noord-Holland. Gaandeweg wordt de overleggroep uitgebreid; in eerste instantie met de NVLS en de gemeenten Haarlemmermeer en Amsterdam terwijl in tweede instantie de RLD (V&W) bij het overleg betrokken wordt. Vlak voor de ondertekening van de startconvenant voegt ook het ministerie van EZ zich hierbij. De KLM sluit zich pas na de ondertekening van het Startconvenant bij deze groep van centrale actoren aan.

De val van het kabinet Lubbers II in mei 1989 zorgt ervoor dat de ondertekening van het Startconvenant met enige maanden vertraging plaatsvindt. Het convenant wordt uiteindelijk in september 1989 ondertekend³⁷⁹. Zowel de provincie Noord-Holland als het ministerie van V&W trachten door middel van een zogenaamde side-letter hun positie nader te bepalen.

376 Ministerie van VROM, Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening, deel d: Regeringsbeslissing, kamerstuk 20 490 nrs. 9-10, december 1988, blz. 29.

377 I. de Roos en M. Simons, Het fenomeen Schiphol en omgeving, in: Mededelingenblad gebiedsgericht beleid, nr. 1, april 1991, blz. 1-3.

378 Vergelijk: Glasbergen en Driessen, op. cit., 1993, blz. 33 en Driessen et. al., op. cit., 1993, blz. 30.

379 Van rijkswege wordt het convenant door de secretarissen-generaal van de betrokken ministeries (BiZa, VROM en V&W; de laatste mede uit naam van EZ) ondertekend (in plaats van door de verantwoordelijke ministers, zoals aanvankelijk de bedoeling was).

Welke afspraken worden er gemaakt in het Startconvenant? De participerende partijen komen overeen gezamenlijk een Plan van Aanpak te zullen opstellen dat uiterlijk in april 1990 gereed dient te zijn.

De volgende elementen zullen centraal staan in het plan: een inventarisatie van de consequenties van het vigerend beleid, een afspraken- en maatregelenpakket (incl. tijdsplanning); een visie op de huidige en toekomstige beslissingen van de convenantpartners en een actieprogramma.

De dubbele doelstelling wordt als uitgangspunt genomen (alhoewel niet concreet geoperationaliseerd). Het rijksbeleid zal als voornaamste basis fungeren voor het Plan van Aanpak (de VINO wordt in dit verband met name genoemd). Voorts wordt in de startconvenant ingegaan op het ondersteunend beleid, de projectstructuur en de financiering³⁸⁰.

Ronde 3: De totstandkoming van het Plan van Aanpak (sept. 1989-april 1991)

De werkzaamheden ten behoeve van het Plan van Aanpak worden verricht onder grote tijdsdruk. In de loop van het proces verschuift het zwaartepunt van de besluitvorming van de Projectgroep naar de Stuurgroep. Verschillende interim-groepen worden ingesteld buiten de officiële projectorganisatie om. Intensieve onderhandelingen tussen de Stuurgroepleden leiden uiteindelijk via een groot aantal conceptversies in december 1990 tot het eindrapport 'Plan van Aanpak Schiphol en Omgeving' (PASO). Het planvormingsproces speelt zich bijna volledig achter gesloten deuren af hetgeen tot de nodige wrevel leidt onder de projectgroepleden en de overige belanghebbende partijen. Middels een beleidsconvenant committeren de stuurgroepleden zich aan de voornemens uit het PASO.

Als gevolg van de vertraging die optreedt bij de ondertekening van de startconvenant, draait de projectorganisatie een half jaar later dan aanvankelijk de bedoeling was. Het oorspronkelijke tijdschema, dat erop gericht was het volledige Plan van Aanpak in februari 1990 gereed te hebben, is bij de aanvang van de werkzaamheden in september 1989 al niet meer realistisch.

De projectorganisatie die ten behoeve van het Plan van Aanpak wordt geformeerd bestaat uit een Stuurgroep, een Projectgroep en de Inner Circle Schiphol (ICS). De stuurgroep krijgt drie taken toebedeeld: de controle van de projectgroep; de bewaking van de uitvoering van de Startconvenant en de goedkeuring van het Plan van Aanpak. De projectgroep wordt belast met de opstelling van het Plan van Aanpak. De ICS heeft tot taak de daadwerkelijke uitvoering van de werkzaamheden ter hand te nemen. De projectleider vervult een cruciale rol in deze opzet. Deze persoon neemt een spilpositie in tussen de stuurgroep, de projectgroep en de ICS.

De samenstelling van de projectorganisatie verloopt niet zonder problemen. In de stuurgroep krijgen de belangrijkste partijen zitting. Dat zijn alle partijen die de startconvenant hebben ondertekend (VROM, V&W, NVLS, de provincie en de gemeenten Amsterdam en Haarlemmermeer) alsmede de KLM, het ministerie van EZ en het ministerie van Binnenlandse Zaken. Verzoeken van de gemeenten

³⁸⁰ VROM neemt het leeuwedeel van de kosten voor zijn rekening (in 1989 en 1990 f 950.000,-). De bijdrage van de andere partijen is symbolisch (f 10.000,- elk). De eigen begroting van het samenwerkingsverband wordt met deze gelden bekostigd. Verder geldt voor de mankracht van de participerende organisaties het principe van de gesloten beurs.

Aalsmeer en Amstelveen om in de stuurgroep zitting te mogen nemen wordt van de hand gewezen. In de projectgroep krijgt een groter aantal belanghebbende actoren (in totaal 16) zitting. Enkele belanghebbende partijen (gemeente Almere, de Kamer van Koophandel en enige actiegroepen) ondernemen pogingen om in de projectgroep te mogen worden opgenomen. Het projectbureau, bevreesd voor een te groot aantal deelnemers, schuift deze verzoeken terzijde. In de ICS hebben wederom slechts de convenantspartijen (incl. de KLM) zitting.

In de beginfase wordt een inventarisatie gemaakt van de standpunten van de verschillende betrokken partijen. Tevens wordt nagegaan op welke terreinen er behoefte bestaat aan aanvullende informatie. Het projectprogramma, dat in februari 1990 verschijnt, vormt de neerslag van deze inventariserende activiteiten. Dit document geldt als leidraad en uitgangspunt voor de verdere voortgang van het project. De werkzaamheden worden gesplitst in twee parallelle sporen. Enerzijds zal worden gewerkt aan het formuleren van oplossingsrichtingen terwijl anderzijds een uitgebreid onderzoekprogramma zal worden uitgevoerd. In totaal worden 13 verschillende onderzoeken uitbesteed aan externe adviesbureaus. Voor ieder onderzoek wordt een aparte begeleidingscommissie ingesteld (waarin ook deskundigen vanuit de projectgroep worden afgevaardigd). Eén onderzoek, de studie naar capaciteit van het banenstelsel (de zgn. CBS-studie) wordt verricht door de RLD, die zich al langer bezig houdt met deze materie. De RLD toont zich niet bereid deze taak uit handen te geven en onder de verantwoordelijkheid van de projectgroep te brengen. De resultaten van dit cruciale onderzoek laten lange tijd op zich wachten. De projectgroep is echter niet in staat invloed uit te oefenen op de voortgang. Vertraging is het gevolg.

Het formuleren van oplossingsrichtingen wordt overgelaten aan de speciaal hiervoor opgerichte Scenariogroep; een selecte groep met dezelfde samenstelling als de (inmiddels uitgerangeerde) ICS, aangevuld met een afvaardiging van de gemeente Amsterdam. Er wordt een drietal scenario's uitgewerkt gebaseerd op een wisselend aantal passagiers in het jaar 2015. Een definitieve keuze kan men nog niet maken; hiervoor is men afhankelijk van de resultaten van het onderzoek.

Parallel aan deze activiteiten wordt door een aparte werkgroep (opgericht direct na de totstandkoming van de startconvenant) aan een communicatieplan gewerkt. Er wordt onderzoek verricht naar de publieke opinie t.a.v. Schiphol. In juli 1990 verschijnt een eerste concept.

Rond die tijd is de Scenariogroep gereed met haar werkzaamheden terwijl ook de eerste resultaten van de onderzoeken beschikbaar komen, wordt een nieuwe werkgroep ingesteld: de Schrijversgroep. Deze groep, samengesteld uit hetzelfde beperkte aantal stuurgroepleden, kwijt zich aan het opstellen van de concept-teksten.

Het zwaartepunt van de besluitvorming verschuift intussen steeds meer van de projectgroep naar de stuurgroep. Deze ontwikkeling zet kwaad bloed onder de projectgroepleden die niet vertegenwoordigd zijn in de Stuurgroep (zoals Martinair, Transavia en de gemeenten Amstelveen en Aalsmeer)³⁸¹.

³⁸¹ Cornelissen et. al., op. cit., 1991, blz. 31.

De directe communicatie vindt meer en meer plaats tussen de verschillende kerngroepen enerzijds en de Stuurgroep anderzijds. De projectgroep wordt pas in een later stadium op de hoogte gebracht.

Eind augustus 1990 komt de eerste versie van het Plan van Aanpak gereed. Vanuit de stuurgroep wordt veel commentaar geleverd op de concepttekst. De partijen kunnen zich op hoofdpunten niet vinden in het voorliggende plan. Op initiatief van de voorzitter van de Stuurgroep, Lemstra, wordt het roer rigoureus omgegooid. Een nieuwe ambtelijke werkgroep wordt ingesteld, onder voorzitterschap van Lemstra zelf, waarin een gemandateerde afgevaardigde van elk van de stuurgroeppartijen zitting krijgt. Deze zogenaamde Lauswoltgroep³⁸² dient in korte tijd de knelpunten tot een oplossing te brengen en een nieuwe versie van het Plan van Aanpak op te stellen. Voorts wordt een interne adviseur aangesteld, Bussink (afkomstig van de RPD), die als taak krijgt de onderhandelingen binnen de werkgroep te structureren. Feitelijk neemt Bussink hiermee de rol van projectleider over van Tan, alhoewel de laatste formeel in functie blijft. Gekozen wordt voor een nieuwe aanpak gericht op het systematisch uit de weg ruimen van alle punten van onenigheid. Zo ontstaat er in deze periode een zeer intensief overleg tussen de Stuurgroep en de werkgroep (waarbij de projectgroep feitelijk gepasseerd wordt). De knopen worden per onderwerp doorgehakt. Elk voorstel wordt direct teruggekoppeld naar de Stuurgroep en zondig aangepast. Tijdens deze discussie-ronden komen de volgende centrale beslispunten aan de orde: het nachtregime, de vijfde baan, de vervolgpcedures, het isolatieprogramma, het karakter van de planperiodes, de optimalisatie van het baangebruik, de handavingsproblematiek, de uitplaatsing, de substitutie, de financiering, groei van Schiphol in relatie tot de geluidshinder, het bedrijfsterreinenbeleid, de bereikbaarheid, de geluidszonering en de luchtverontreiniging. Een tweetal belangrijke onderwerpen wordt overigens niet besproken: de externe veiligheid en de toekomstige woningbouwlocaties.

Onderwijl wordt door de communicatie-werkgroep in november 1990 een nota uitgebracht over de externe communicatiestrategie. De strategie richt zich op het uitdragen van de standpunten van de Stuurgroep. Van de voornemens op dit terrein komt weinig terecht. De Stuurgroep zorgt ervoor dat er nauwelijks informatie naar buiten komt over de voortgang en de strekking van de onderhandelingen. Men is van mening dat het instandhouden van een gesloten informatiesysteem borg staat voor het bereiken van een optimaal onderhandelingsresultaat³⁸³.

Begin december 1990 wordt in de Stuurgroep overeenstemming bereikt over het concept-eindrapport dat als basis gaat dienen voor de ondertekening van het convenant. In de periode hierna worden enige veranderingen in de projectorganisatie doorgevoerd. In de eerste plaats wordt de functie van de projectgroep aangepast. De stuurgroep besluit officieel dat de projectgroep niet langer direct bij de besluitvorming betrokken zal worden. De projectgroep gaat fungeren als klankbordgroep, een rol waartoe zij feitelijk al veel eerder veroordeeld is. Deze beslissing wordt sterk bekritiseerd door de projectgroepleden die niet in de stuurgroep vertegenwoordigd zijn. De projectgroep ziet zich door deze 'coup' volledig buiten spel gezet. In een protestbrief richten enkele partijen zich tot de stuur-

³⁸² De Lauswoltgroep is vernoemd naar een hotel in Beesterzwaag (Friesland) waar de eerste bijeenkomst plaatsvond.

³⁸³ Driessen et. al., op. cit., 1993, blz. 66.

groepvoorzitter: "De inbreng van direct betrokkenen bij het vaststellen van de toekomstvisie voor Schiphol en zijn omgeving wordt op een cruciaal moment afgekappt. Het bereiken van draagvlak en consensus over de ontwikkeling van Schiphol wordt doorkruist" ³⁸⁴.

In de tweede plaats wordt een nieuwe werkgroep ingesteld (Lauswolt II) die wordt belast met het verwerken van de adviezen, de onderzoeksresultaten en het bestuurlijk commentaar alsmede het opstellen van de eindtekst. De samenstelling van deze werkgroep is globaal dezelfde als haar voorgangster met uitzondering van de positie van DGM; voor het eerst worden de belangen van deze dienst vertegenwoordigd door een aparte afgevaardigde (en niet door degene die tegelijkertijd verantwoordelijk is voor de coördinatie).

Het is aan de stuurgroepartijen om in eigen kring te bepalen of zij bereid zijn de conventen af te sluiten. Het conceptplan wordt begin 1991 behandeld in de diverse bestuurlijke gremia. Voorafgaand hieraan worden er door een aantal conventenpartijen voorlichtings- en inspraakbijeenkomsten georganiseerd.

De provincie Noord Holland, de gemeenten Haarlemmermeer en Amsterdam en de NVLS houden elk een eigen voorlichtings- en inspraakronde. De activiteiten worden door elk van de partijen zelfstandig en op een geheel eigen wijze georganiseerd en vormgegeven. Er vinden hoorzittingen plaats (provincie, gemeente Haarlemmermeer), bestuurlijk overleg met overheden en belangenorganisaties (provincie, gemeente Amsterdam ³⁸⁵) en er worden voorlichtingsbijeenkomsten georganiseerd (gemeente Haarlemmermeer, NVLS).

Behalve inhoudelijke kritiek (m.n. gericht op de te geringe aandacht voor milieu-aspecten ³⁸⁶) maken veel insprekers bezwaar tegen het geringe democratische gehalte van de gevolgde procedure. Tijdens de inspraakronde van de provincie Noord-Holland wordt gewezen op de geslotenheid tijdens de beleidsvoorbereidingen, op de korte inspreektermijn (18 dagen) en op de overhaaste wijze waarop de inspraakprocedure op het laatste moment is ingelast. De procedure wordt aangemerkt als 'nazorgtherapie', 'een wassen neus' en 'een doekje voor het bloeden' ³⁸⁷. Ook in de media uiten met name de omliggende gemeenten en milieugroeperingen hun onvrede over de ondemocratische wijze waarop de besluitvorming tot stand dreigt te komen.

De Noord-Hollandse Statenverkiezingen van maart 1991 worden als deadline aangehouden; er wordt alles in het werk gesteld alle bestuurlijke terugkoppelingen voor die datum rond te hebben. De tijdsdruk wordt in deze periode voor veel partijen zeer groot. Het kabinetsstandpunt wordt begin

³⁸⁴ Zie o.m.: L. Kusiak, Besluitvorming rond Plan van Aanpak zet kwaad bloed: "Er is een coup gepleegd", in: Binnenlands Bestuur februari 1991, blz. 22-23.

³⁸⁵ De gemeente Amsterdam geeft op een tamelijk onconventionele wijze vorm aan de inspraakronde: aan 35 belanghebbende organisaties wordt door de gemeente een aantal vragen voorgelegd waarbij de insprekers direct geconfronteerd werden met het spanningsveld tussen het milieu en de mainportontwikkeling. Hiermee wordt getracht te voorkomen dat de insprekers louter vanuit hun eigen belang reageren. Zie: Driessen et. al. op. cit., 1993, blz. 72-73.

³⁸⁶ Te weinig aandacht voor milieu-aspecten in plan Schiphol, artikel in: Binnenlands Bestuur, 1 februari 1991, blz. 13.

³⁸⁷ Kusiak, op. cit., 1991, blz. 22.

maart gepubliceerd³⁸⁸. De regering onderschrijft in hoofdlijnen de inhoud van het PASO; op enkele punten worden wijzigingen en aanvullingen voorgesteld³⁸⁹. Deze punten hebben met name betrekking op de relatie tussen het PASO en het NMP+ en de financiële onderbouwing. De Tweede Kamer wenst nog geen definitief standpunt in te nemen in afwachting van de vervolgpcedures (i.c. de project-PKB).

Het concept PASO wordt in de Provinciale Staten (PS) van Noord-Holland en de gemeenteraden van de Haarlemmermeer en Amsterdam bediscussieerd (ook hier is overigens geen sprake van een volwaardige bestuurlijke behandeling). Met name de Statenbeslissing komt zeer moeizaam tot stand³⁹⁰. Nadat de PS veel kritiek hadden geuit op de conceptversie van december wordt besloten dat de gedeputeerden nadere eisen zouden mogen inbrengen in de Stuurgroep. De feitelijke besluitvorming over dit politiek zwaar beladen onderwerp wordt overgelaten aan de Staten-commissie voor Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer³⁹¹. Aan de vooravond van de Statenverkiezingen wordt er met een krappe meerderheid uiteindelijk toch akkoord gegaan. De gemeente Haarlemmermeer geeft als laatste zijn fiat aan het PASO na uitgebreide discussies in de Raad.

De ondertekening van de beleidsconvenant vindt plaats in april 1991. In een overleg tussen de ministeries van VROM, V&W en BiZa is eerder bepaald wat de status van de beleidsconvenant wordt³⁹². Het gaat om *een intentieverklaring van de betrokken partijen inzake een gemeenschappelijk beleidsvoornemen waarover pas finale beslissingen worden genomen nadat de wettelijke voorgeschreven procedures met inspraak, overleg en besluitvorming zijn doorlopen.*

Over de exacte reikwijdte van de convenant blijft echter in brede kring de nodige onduidelijkheid bestaan, tot in het parlement toe³⁹³. Men toont zich met name beducht voor het gevaar dat de vervolgpcedures een farce zullen worden omdat de uitkomsten al bij voorbaat vast lijken te staan.

Na de ondertekening van de convenant kan worden aangevangen met de formele besluitvormingsprocedures. In een (ongevraagd) advies heeft de RARO zich in april 1990 al uitgelaten over het

388 T.b.v. deze standpuntbepaling zijn adviezen uitgebracht door de Rijksplanologische Commissie (RPC), de Interdepartementale Commissie Economische Structuuraangelegenheden (ICES), de Rijksmilieuhygiënische Commissie (RMC) en de Raad voor Ruimtelijke Ordening en Milieu (RROM, onderraad van de ministerraad).

389 Tweede Kamer, vergaderjaar 1990-1991, 21 964, nr. 4.

390 In een artikel van Linders wordt een uitgebreid overzicht gegeven van de gebeurtenissen voorafgaand aan het statenbesluit. B.E.M. Linders, Noord-Hollands Dagboek; de laatste tien dagen vóór de Statenbeslissing over het PASO, in: Rooijlijn nr. 4, 24e jaargang, 1991, blz. 117-120.

391 De PS gaan akkoord indien uit de commissiebehandeling zou blijken dat een meerderheid - gelet op de politieke verhoudingen in de Staten - zich zou kunnen vinden in het eindresultaat.

392 De eerder gebruikte term 'eindconvenant' roept het misverstand op van finale besluitvorming en miskent de betekenis van de wettelijk voorgeschreven procedures. In plaats daarvan wordt gesproken van een 'beleidsconvenant'. Brief van de minister van VROM aan de Tweede Kamer, vergaderjaar 1990-1991, 21 964, nr. 2.

393 Zie o.m.: Verslag van mondeling overleg tussen de Vaste Kamercommissie voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en de ministers van VROM en V&W, 6 februari 1991 Tweede Kamer, vergaderjaar 1990-1991, 21 964, nr. 5.

procedurele vervolgtraject³⁹⁴. In grote lijnen wordt het advies van de RARO opgevolgd: gekozen wordt voor een procedure waarbij het zwaartepunt ligt bij de project-PKB (als alternatief voor een brede herziening van het SBL). Voorts wordt er gekozen voor een MER in twee fasen: een integrale (beleids-)MER (IMER) en een 'uitvoerings-'MER³⁹⁵. Parallel aan de IMER en PKB-procedure wordt de partiële herziening van het streekplan ter hand genomen.

Ronde 4: De uitwerking van het Plan van Aanpak

De intenties, die in het PASO verwoord zijn, worden in deze ronde als uitgangspunt gehanteerd bij het doorlopen van de verschillende besluitvormingsprocedures. De projectorganisatie is er nu in de eerste plaats op gericht om de verschillende beslissingssporen onderling op elkaar af te stemmen; de partijen behouden hun eigen verantwoordelijkheden. Daarnaast wordt getracht op een meer open wijze te werk te gaan; bewust wordt ernaar gestreefd om een draagvlak te creëren voor het gekozen beleid. Deze ronde heeft vooralsnog een open einde; geen van de procedures is vooralsnog afgerond met een formeel besluit.

De uitwerking van de beleidsconvenant geschiedt onder de noemer: 'Project Mainport en Milieu Schiphol (PMMS)'. De taken van de projectorganisatie krijgen in deze fase een geheel ander karakter. In de voorafgaande periode waren de activiteiten sterk gericht op de totstandkoming van een eindprodukt. Nu komt de nadruk te liggen op een coördinerende functie: het zorgdragen voor de onderlinge afstemming tussen de verschillende procedurele stappen die door de partijen onder eigen verantwoordelijkheid worden genomen. Er wordt een geheel nieuwe projectorganisatie in het leven geroepen onder leiding van het ministerie van V&W. De structuur is aanmerkelijk ingewikkelder dan in de voorafgaande periode.

De stuurgroep, samengesteld uit de convenantpartijen, is gehandhaafd. Een vertegenwoordiger van de NS vult de gelederen aan. De taak van de stuurgroep heeft een coördinerend, toezichhoudend en conflictoplossend karakter.

Daarnaast is een projectbureau opgericht bestaande uit vertegenwoordigers van de ministeries van VROM, V&W en van de NVLS. Het bureau fungeert als secretariaat voor de stuurgroep en is voorts verantwoordelijk voor de gezamenlijke communicatiestrategie en de afstemming tussen de verschillende vervolgprocedures. Deze laatste functie krijgt gestalte middels het projectleidersoverleg (PLO) waaraan EZ, VROM, V&W, de NVLS en de provincie deelnemen.

Voorts is er een beleidsadviesgroep (BAG) gecreëerd, samengesteld uit alle convenantpartijen aangevuld met de NS. Deze instantie heeft een intermediaire functie tussen het projectbureau en de stuurgroep.

Ter vergroting van het politiek en maatschappelijk draagvlak is ook een tweetal klankbordgroepen in het leven geroepen waarin respectievelijk de belanghebbende lagere overhe-

³⁹⁴ Raad van advies voor de Ruimtelijke Ordening, Advies over de (vervolg)besluitvorming Plan van Aanpak Schiphol en omgeving, 's-Gravenhage, SDU uitgeverij, maart 1990.

³⁹⁵ De integrale MER (IMER) heeft betrekking op drie zeer verschillende besluiten; te weten:

- de project-PKB;
- de partiële herziening van het Streekplan Amsterdam-Noordzee-kanaalgebied (ANZKG);
- de verlenging van de Kaagbaan en zuidelijk gebruik van de Zwanenburgerbaan.

Na de IMER wordt nog uitvoerings-MER gemaakt voor de op basis van de Luchtvaartwet te nemen besluiten die uit de PKB voortvloeien (aanwijzingsprocedure).

den ³⁹⁶ en maatschappelijke organisaties ³⁹⁷ vertegenwoordigd zijn. Deze groepen hebben geen besluitvormende bevoegdheden. Hun functie is drieledig: zij geven gevraagd en ongevraagd advies, informeren de omgeving over de ontwikkelingen en kunnen een second opinion vragen over onderzoek dat in het kader van het PMMS is uitgevoerd.

Tenslotte zijn er zeven projectteams geformeerd, gericht op de volgende vervolgpcedures (tussen haakjes staan de 'trekkende' instanties ³⁹⁸): de project-PKB (RPD), de IMER (V&W), de Inventarisatie Economische Effecten (EZ), de herziening besluiten Luchtvaartwet (V&W), herziening Streekplan (provincie), de Uitvoerings-MER (NVLS) en het Masterplan tweede fase (NVLS). Deze projectteams kennen elk weer een afzonderlijke organisatiestructuur.

Naast de bovenstaande projectorganen bestaan er nog een groot aantal afzonderlijke werkgroepen.

Het functioneren van deze nieuwe projectorganisatie verloopt van het begin af aan niet zonder problemen. Met name het projectbureau en de stuurgroep zien zich gesteld voor de lastige taak te moeten opereren binnen het spanningsveld tussen de eigen verantwoordelijkheden van de afzonderlijke partijen en de collectieve verantwoordelijkheid van het geheel. Projectbureau en Stuurgroep fungeren als een soort 'band' die de verschillende partijen bij elkaar moet houden. Het is hierbij de kunst, volgens Driessen et.al. "(...) om enerzijds deze band zo strak mogelijk aan te houden, maar anderzijds niet te treden in de formele bevoegdheden van de afzonderlijke partijen" ³⁹⁹.

De problemen die zich in de beginfase voordoen komen enerzijds voort uit de ondoorzichtige verantwoordelijkheidsstructuur en anderzijds uit het tekortschietende projectmanagement. Begin 1992 wordt een nieuwe projectdirecteur aangesteld. Tevens wordt een extern organisatie-adviesbureau ingehuurd. Naar aanleiding van het advies van dit bureau kiest de Stuurgroep ervoor de rol van het PMMS te beperken tot een zuiver coördinerende ⁴⁰⁰.

De (formele) vervolgpcedures worden voor een deel parallel doorlopen, de werkzaamheden worden echter verricht in de afzonderlijke projectteams. Vijf van de zeven procedures zijn inmiddels opgestart. Er zijn tot nog toe geen afgeronde beslissingen gevallen. In het kort volgt hieronder de stand van zaken ten aanzien de belangrijkste procedures:

³⁹⁶ Vertegenwoordigd zijn de gemeenten Aalsmeer, Amstelveen, Haarlemmerliede en Spaarnwoude, Jacobswoude, Uithoorn, Zaanstad; de gewesten IJ-mond en Zuid-Kennemerland, het samenwerkingsverband Duin- en Bollenstreek, de stadsdelen Buitenveldert, Geuzenveld/Slotermeer, Osdorp en Overtoomseveld; het Hoogheemraadschap Rijnland en het Waterschap Groot-Haarlemmermeer, het recreatieschap Spaarnwoude en de provincie Utrecht.

³⁹⁷ Vertegenwoordigd zijn: Air Transport Association of the Netherlands, Kamers van Koophandel van Amsterdam en Haarlem, Gewestelijke Raad voor het Landbouwschap Noord-Holland, VNO, Gezamenlijke Landbouworganisaties Haarlemmermeer, FNV-federatiebestuur, CNV district Noord Holland, Kernenoverleg Schipholzone, Kernenoverleg Haarlemmermeer-Zuid, Platform Leefmilieu Regio Schiphol, Stichting Natuur en Milieu, Vereniging Milieufederatie Noord-Holland.

³⁹⁸ Voor een aantal procedures geldt dat er meerdere instanties tegelijkertijd formeel verantwoordelijk zijn; in deze gevallen is in onderling overleg bepaald onder wie als 'trekker' van de procedure in kwestie optreedt.

³⁹⁹ Driessen et. al., op. cit., 1993, blz. 86.

⁴⁰⁰ Driessen et. al. wijzen erop dat de organisatiestructuur in het licht van deze taakopvatting een relatief zware is (op. cit., 1993, blz. 87).

De project-PKB 'Schiphol en omgeving'

Ten behoeve van de PKB is vooralsnog allen een Concept-Ruimtelijke Visie verschenen. Als kernpunten worden genoemd: de uitbreiding van het Schipholareaal, de ontsluiting aan de landzijde, de groenstructuur, de geluidszone, het stedelijk model Haarlemmermeer-West en de toekomstige lijnvoering van de HSL.

Het verschijnen van deel 1 van de PKB (het beleidsvoornemen) staat gepland voor september 1993 (was aanvankelijk voorjaar 1993). Deze datum wordt als deadline beschouwd in verband met de Kamerverkiezingen van mei 1994 ⁴⁰¹.

Integrale Milieu effectrapportage

De IMER heeft in zijn huidige vorm een gemengd karakter. Aanvankelijk zou het alleen gaan om een strategische MER gekoppeld aan het streekplan en de PKB. De NVLS drong er echter op aan om ook het tweezijdig gebruik van de Zwanenburgerbaan in de IMER-procedure mee te nemen vanwege het spoedeisende karakter van de problematiek ⁴⁰². Als gevolg hiervan worden nu ook meer uitvoeringsgerichte elementen in de IMER opgenomen. De MER-commissie kan zich aanvankelijk niet vinden in deze keuze zoals die wordt beargumenteerd in de Startnotitie. Een gedetailleerde uitwerking van dit ene onderdeel zou zich volgens de commissie niet verhouden tot het strategische karakter van de IMER. De minister vraagt daarop om een nieuw advies. De richtlijnen voor de IMER worden uiteindelijk in juni 1992 vastgesteld.

Inhoudelijk heeft men in het kader van de IMER op de volgende wijze uitdrukking gegeven aan de milieucomponent van de dubbele doelstelling: er is sprake van verbetering van het leefmilieu als de situatie m.b.t. een aantal specifieke parameters ten opzichte van 1990 niet verslechtert en voor wat betreft de geluidsoverlast verbetert ⁴⁰³.

In de Klankbordgroep wordt vanuit de Stichting Natuur en Milieu en de omwonenden-organisaties steeds aangedrongen op de uitwerking van een milieu-alternatief.

De planning is erop gericht de IMER in de zomer van 1993 uit te brengen.

Partiële herziening Streekplan Amsterdam Noordzee-Kanaalgebied

De herziening van het streekplan heeft alleen betrekking op het grondgebied van de gemeente Haarlemmermeer. Slechts een deel van de inhoudelijke zaken die aan bod komen in het streekplan houden verband met het PMMS-project. De nota *Ruimtelijke visie en strategische keuzen* verschijnt in juni 1992 als eerste stap in de procedure. Het tweede deel in de reeks (de voorlopige keuzenotitie) verschijnt maart 1993. Het streven is om het ontwerp-streekplan (deel 3) in het najaar van 1993 ter visie te leggen. Parallel aan de streekplanherziening wordt gewerkt aan de opstelling van een

⁴⁰¹ De betrokken bewindslieden worden niet geacht vlak voor de verkiezingen een besluit te durven nemen over zaken met een dermate controversieel karakter.

⁴⁰² Aanvankelijk was hiervoor een afzonderlijke MER-procedure opgestart. De minister van V&W maakte echter in juni 1991 kenbaar de problematiek rond het tweezijdig gebruik toch liever in een bredere context te willen beschouwen.

⁴⁰³ Voor een nadere uitwerking, zie: Driessen et. al., op. cit., 1993, blz. 94-95.

Structuurplan voor de gemeente Haarlemmermeer. Het concept-voorontwerp wordt januari 1993 gepubliceerd. In het voorjaar van 1994 hoopt men het definitieve Structuurplan gereed te hebben.

Gedurende de werkzaamheden die in het PMMS-verband verricht worden doen zich enkele ontwikkelingen voor die van invloed zijn op het verloop van de besluitvorming. Als gevolg van de sterke wisselwerking tussen de verschillende procedures werken vertragingen die optreden in het ene spoor bijna onvermijdelijk door in het andere. De inhoudelijke discussies in het kader van de IMER zijn reeds zijdelings aan de orde gekomen, evenals de aanloopproblemen van de nieuwe projectorganisatie. De impact van de vliegcrash in de Bijlmermeer in oktober 1992 valt moeilijk te onderschatten. De crash van de El-Al jumbojet leidt tot grote maatschappelijke en politieke consternatie omtrent de veiligheid van de luchthaven. Een heftige discussie barst los over de veiligheidsrisico's die kleven aan de situering van Schiphol in de nabijheid van de grote stedelijke agglomeratie van Amsterdam. Vanuit de politiek wordt aangedrongen op een uitgebreid onderzoek naar de veiligheid van Schiphol. De minister van VROM deelt daags na het ongeluk aan de Tweede Kamer mede dat de werkzaamheden op het gebied van de externe veiligheid geïntensiveerd worden ⁴⁰⁴. In november 1992 wordt door de ministers van V&W, VROM en EZ een onafhankelijk onderzoek aangekondigd naar "de huidige en in de toekomst te voorziene veiligheidssituatie op en rondom Schiphol" ⁴⁰⁵. De studie zal "op afstand van de direct betrokkenen bij het luchtverkeer" worden uitgevoerd door een internationaal gerenomeerd onderzoeksbureau. Een internationaal panel van veiligheidsdeskundigen (zgn. Safety Panel) zal een oordeel vellen over de resultaten. Het onderzoek, uitgevoerd door de Amerikaanse RAND-corporation, verschijnt in mei 1993 (incl. het advies van het Safety Panel). Het inlassen van deze extra studies heeft tot gevolg dat het regeringsvoornemen voor de PKB-Schiphol waarschijnlijk zes maanden later zal verschijnen.

De Bijlmerramp heeft ertoe geleid dat de externe veiligheid van de luchthaven sindsdien wordt beschouwd als één van de centrale aandachtspunten in de besluitvorming.

4.3.3 Standpunten en strategieën van de actoren

De Rijksoverheid

De Rijksoverheid treedt in deze case op vanuit een groot aantal verschillende posities. In de eerste plaats vertegenwoordigt het Rijk publieke belangen: met name op het terrein van de economie (EZ), de ruimtelijke ordening en het milieu (VROM) en de infrastructuur en het verkeer en vervoer (V&W). Daarnaast behartigt het Rijk eveneens private belangen als gevolg van de staatsdeelnemingen in de NVLS en de KLM.

Voorts vervult het Rijk m.b.t. de luchthaven enerzijds de rol van bevoegd gezag en anderzijds de rol van initiatiefnemer.

⁴⁰⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 21 964, nr. 10.

⁴⁰⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 21 964, nr. 11.

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat

Het beleid van het ministerie m.b.t. Schiphol wordt in sterke mate bepaald door de tamelijk onafhankelijk opererende Rijksluchtvaartdienst (RLD). Daarnaast heeft het Directoraat voor het Vervoer (DGV) belangrijke bevoegdheden m.b.t. de ontsluiting van de luchthaven.

In de PMMS-projectgroep waren de RLD, de Rijksverkeersinspectie afdeling Noord-West en de provinciale directie van Rijkswaterstaat (Noord Holland) vertegenwoordigd. De interne coördinatie ligt in handen van de speciaal hiervoor opgerichte Projectgroep Ontwikkeling Mainport Schiphol (POMS).

Het belang van een ongehinderde groei van de luchtvaart en de luchthaven heeft lange tijd als overheersende leidraad gefungeerd (in dit verband kan ook gewezen worden op de korte bestuurlijke lijnen tussen het ministerie en de NVLS ⁴⁰⁶). De milieuproblematiek werd niet ontkend maar van ondergeschikt belang geacht ⁴⁰⁷. Het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer (deel a, en in versterkte mate deel d) markeert (op papier) een keerpunt in het beleid van het ministerie: als maatstaf voor het te voeren verkeers- en vervoerbeleid wordt gekozen voor een duurzame samenleving ⁴⁰⁸. In de praktijk strookt de opstelling van het ministerie niet altijd met deze stellingname.

Lange tijd heeft het ministerie van V&W het voortouw genomen bij de beleidsontwikkeling rond de luchthaven. Toen de voortrekkersrol in het besluitvormingsproces in 1988 aan het ministerie van V&W werd ontnomen betoonde men zich zeer gereserveerd t.a.v. het ROM-project dat door VROM op poten werd gezet. Toch heeft men uiteindelijk wel de startconvenant ondertekend. Dit was met name te danken aan de invloed van minister Smit-Kroes die zich sterk maakte voor de mainportontwikkeling van de luchthaven ⁴⁰⁹. Voorts speelde mee dat reeds vroegtijdig werd besloten dat de operationele uitwerking van het Plan van aanpak zou geschieden onder auspiciën van het ministerie van V&W ⁴¹⁰.

De RLD neemt binnen het ministerie van V&W een tamelijk zelfstandige positie in. De dienst coördineert het rijksbeleid t.a.v. de luchtvaart, is verantwoordelijk voor het SBL en is betrokken bij de vaststelling en handhaving van de geluidscontouren. Deze laatste taak is sinds de instelling van de nieuwe Luchtvaartwet in 1978 niet bepaald voortvarend ter hand genomen: de eerste geluidszone voor een burgerluchtvaartterrein is pas in 1992 vastgesteld (vliegveld Lelystad).

De RLD staat met name in de beginfase gereserveerd tegenover het project Schiphol en Omgeving. Onderzoeksrapporten van de RLD komen met de nodige vertraging tot stand: "Het niet tijdig gereed hebben van de rapporten ondersteunt het beeld dat niet echt bereidwillig aan het project wordt

⁴⁰⁶ Driessen et. al., op. cit., 1993, blz. 40.

⁴⁰⁷ De minister van V&W constateert in 1965 dat "(...) het bezwaar van geluidshinder - indien optredend - nochtans niet opweegt tegen het nationale belang voor Nederland via Schiphol op het internationale luchtverkeersnet te zijn aangesloten". Uit: Driessen et. al., op. cit., 1993, blz. 9.

⁴⁰⁸ Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer deel d, Tweede Kamer, vergaderjaar 1989-1990, 20 922, nrs. 15-16, blz. 8.

⁴⁰⁹ Cornelissen et. al., op. cit., 1991, blz. 30.

⁴¹⁰ Driessen et. al., op. cit., 1993, blz. 53.

meegewerkt" ⁴¹¹. De RLD kan bogen op een belangrijke machtspositie binnen de projectorganisatie als gevolg van het kennismonopolie dat de dienst bezit op het terrein van de berekening en meting van de luchtverkeersbewegingen.

Het ministerie van VROM

Het ministerie van VROM is op verschillende terreinen betrokken bij de ontwikkeling van Schiphol. Elk van de drie beleidsterreinen waarop het ministerie werkzaam is (volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeleid) heeft belangrijke raakvlakken met de Schiphol-problematiek.

Het beleid van de Minister van Milieuhygiëne en Volksgezondheid ⁴¹² laat zich gedurende de jaren zeventig karakteriseren als een 'waarschuwingsbeleid' waarvan geen verplichtende werking uitging. Naar aanleiding van de wijzigingen in de Luchtvaartwet van 1978 gaat het waarschuwingsbeleid over in een 'interim'-beleid op basis van de indicatieve geluidscontouren uit het SBL ⁴¹³. Alhoewel de minister van VRO(M) mede-ondertekenaar is van het SBL is de aandacht vanuit het ministerie voor de Schiphol-problematiek verhoudingsgewijs gering. Pas sinds het verschijnen van de VINO treedt VROM duidelijk op de voorgrond en manoeuvreert zich zelfs in de positie van voortrekker. De rol van projectleider (die een neutrale opstelling dient in te nemen en die verantwoordelijk is voor de voortgang) heeft men een tijd lang gecombineerd met de behartiging van het milieubelang. In deze situatie is pas verandering gekomen na het verschijnen van het concept-PASO.

Bij de totstandkoming van het PASO was voor elk van de beleidsterreinen van het ministerie de betreffende departementale dienst in de projectgroep vertegenwoordigd ⁴¹⁴. Ook de regionale vertegenwoordigers van het ministerie hadden zitting in de projectgroep ⁴¹⁵ (deze instanties opeerden al langere tijd in de regio en hadden zodoende "veel gevoel voor de regionale ontwikkelingen en verhoudingen" ⁴¹⁶). De interne coördinatie binnen het departement was de taak van de RPD. De strategienota die het ministerie eind 1989 uitbracht had o.m. als doel de inhoudelijke tegenstellingen binnen het departement te overbruggen. Ook moest het document een functie naar buiten vervullen; men beoogde hiermee een soort rijksstandpunt te vertolken. Deze laatste doelstelling heeft men nooit kunnen verwezenlijken; de standpunten tussen de verschillende ministeries liepen hiervoor teveel uiteen. Bovendien bestond het gevaar dat het rijksstandpunt teveel als een dictaat zou werken voor de andere betrokken partijen ⁴¹⁷.

⁴¹¹ Cornelissen et. al., op. cit., 1991, blz. 30.

⁴¹² Tot 1982 viel het milieubeleid onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne; sindsdien valt dit beleidsgebied toe aan het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM).

⁴¹³ Zie Duenk en Hobma, op. cit., 1988, bijlage 4.

⁴¹⁴ Het Directoraat-Generaal van de Volkshuisvesting (DGHV); de Rijksplanologische Dienst (RPD) en het Directoraat-Generaal Milieubeheer/directie geluid en omgeving (DGM).

⁴¹⁵ De Directie voor de volkshuisvesting provincie Noord-Holland, de Inspectie voor de Ruimtelijke Ordening Noord-West en de Rijksinspectie Milieuhygiëne Provincie Noord-Holland.

⁴¹⁶ Driessen et. al., op. cit., 1993, blz. 40.

⁴¹⁷ Driessen et. al., op. cit., 1993, blz. 58.

Bij de totstandkoming van het Plan van Aanpak schaarde DGM zich bij de 'milieu-coalitie' (hierbij zwaar gehinderd door de neutrale rol van coördinator die men lange tijd plachtte te vervullen) terwijl de RPD zich meer in de mainport-coalitie bevond. DGVH nam een tussenpositie in; uitgangspunt was dat in geen geval de zogenaamde 'VINEX-woningbouwlocaties' doorkruist mochten worden ⁴¹⁸.

De NV Luchthaven Schiphol (NVLS)

Het aandelenkapitaal van deze naamloze vennootschap is voor 76% in handen van de rijksoverheid, terwijl de gemeenten Amsterdam en Rotterdam respectievelijk 22% en 2% van de aandelen in hun bezit hebben. Het semi-publieke karakter van deze onderneming is hiermee duidelijk geschetst. De belangrijkste taken van de NVLS betreffen de aanleg, het onderhoud, de ontwikkeling en de exploitatie van het luchthaventerrein Schiphol. Tevens bezit het bedrijf de bevoegdheid vestigingsvergunningen te verlenen aan bedrijven. De NVLS neemt het grootste deel van de investeringen voor haar rekening.

De mainport-ontwikkeling is voor de NVLS van zeer groot belang. Men streeft in dit licht naar een verregaande uitbreiding van de capaciteit op verschillende terreinen, in het bijzonder t.a.v. de doorvoer en transferfuncties. Sinds het verschijnen van het rapport van de Commissie Van der Zwan gaat de NVLS zich actiever bemoeien met de ontwikkeling van de luchthaven. De NVLS profileert zich niet meer zozeer als een facilitair bedrijf maar veeleer als een zelfstandige onderneming. Men beseft terdege dat een succesvolle uitbouw van Schiphol voor een groot deel afhankelijk is van het maatschappelijk draagvlak in de omgeving ⁴¹⁹. De NVLS dringt voortdurend aan op een zo vlot mogelijke afwikkeling van de besluitvorming. Feitelijk heeft de NVLS inhoudelijk als voortrekker van het project gefungeerd; de ambtelijke diensten op rijks- en provinciaal niveau hebben zich gevoegd naar het initiatief van de luchthaven, dat werd uitgedragen via de Commissie Van der Zwan en het Masterplan 2003.

De KLM en de andere luchtvaartmaatschappijen

De KLM is de belangrijkste gebruiker van de luchthaven; de maatschappij neemt ruim 50% van alle vluchtbewegingen voor z'n rekening. De belangen van deze luchtvaartmaatschappij lopen voor een belangrijk deel parallel aan de belangen van de NVLS. Beide partijen vormen tezamen met de ministeries van EZ en V&W de mainportlobby binnen de projectorganisatie.

De provincie Noord-Holland

De provincie heeft formele bevoegdheden op het terrein van de ruimtelijke ordening (als opsteller van het streekplan) en op gebied van het milieu (als coördinator van de MER). Ook beschikt de provincie over goedkeuringsbevoegdheid t.a.v. de gemeentelijke bestemmingsplannen.

De afgelopen decennia heeft het provinciale beleid verschillende koerswijzigingen doorgemaakt. Bood het eerste streekplan uit 1971 Schiphol nog alle ruimte voor uitbreiding, het streekplan van 1979 kende

⁴¹⁸ Driessen et. al., op. cit., 1993, blz. 59.

⁴¹⁹ Zoals Driessen et. al. echter opmerken zal de groei van de luchthaven de eerstvolgende jaren zich hoe dan ook voortzetten (ongeacht de afspraken met andere partijen). (op. cit., 1993, blz. 43).

juist een sterk restrictief karakter t.a.v. de ontwikkeling van de luchthaven. In het derde streekplan uit 1987 wordt deze sceptische houding weer deels verlaten. Over het algemeen stelt men zich terughoudend op t.a.v. de ambitieuze uitbreidingsplannen van de luchthaven. De provincie heeft zowel oog voor de economische belangen van de regio als voor milieubelasting rond Schiphol. De stellingnames binnen de projectorganisatie neigen met name naar de laatste doelstelling. Deze positiebepaling wordt deels ingegeven door de overwegende nadruk op de economische belangen bij veel van de overige partijen.

Gedurende het PMMS-project blijft de provincie een eigen koers varen: meermalen keren komt de provincie met een eigen standpuntbepaling naar buiten, los van de projectorganisatie. De provinciale visie werd o.m. verwoord in de side-letter die bij de startconvenant werd gevoegd en de nota *Strategische Keuzen Ontwikkeling Schiphol (SKOS)* uit 1990.

De gemeente Haarlemmermeer

De luchthaven is in z'n totaliteit gelegen binnen de grenzen van de gemeente Haarlemmermeer. De gemeente beschikt over belangrijke bevoegdheden. Zij is verantwoordelijk voor de opstelling van het bestemmingsplan en verleent diverse vergunningen. De werkgelegenheid in de gemeente is voor het overgrote deel verbonden aan Schiphol. Daarnaast heeft de gemeente te maken met de geluids- en stankoverlast en luchtverontreiniging van het vlieg- en wegverkeer.

Tezamen met de provincie vormt de gemeente de belangrijkste vertegenwoordiger van het milieubelang binnen het PMMS. Binnen de gemeente beginnen medio 1993 bezwaren te rijzen tegen een blijvende deelname aan het project als blijkt dat de milieudoelstellingen steeds verder op de achtergrond raken. Er gaan stemmen op om de stuurgroep te verlaten ⁴²⁰.

De gemeente Amsterdam

Directe bevoegdheden t.a.v. de ontwikkeling van de luchthaven heeft de gemeente Amsterdam niet. Wel is de gemeente een belangrijk aandeelhouder van de NVLS. Het belang van de luchthaven voor de stad Amsterdam is zeer groot, met name m.b.t. de economische ontwikkeling (werkgelegenheid). Voorts worden grote delen van de stad direct geconfronteerd met de geluidshinder van Schiphol. De ontwikkeling van nieuwe woningbouwlocaties aan de westzijde wordt sterk beïnvloed door de ligging van de geluidszone.

Het beleid van de gemeente Amsterdam is gericht op het stimuleren van de groei van Schiphol. Als absolute randvoorwaarde wordt gesteld dat de milieuoverlast niet verder mag toenemen. De raadsbehandeling van het PASO verloopt relatief probleemloos. Sinds de luchtramp in de Bijlmer staat echter ook het veiligheidsaspect volop in de aandacht.

⁴²⁰ Met name het loslaten van de norm van 10.000 woningen binnen de geluidszone is voor de gemeente aanleiding om haar medewerking te heroverwegen. Zie het artikel van M. Bolwijn en A. Erdogan, 'Eerst mainport, dan het milieu', Het Parool, 24 juli 1993.

De gemeente Aalsmeer

De betrokkenheid van Aalsmeer met de Schiphol-problematiek komt met name voort uit de (ernstige) geluidsoverlast die een groot deel van de gemeente ondervindt. Voorts is er sprake van een belangrijke economische relatie (Bloemenveiling Aalsmeer en werkgelegenheid). Aalsmeer is ten tijde van de opstelling van het PASO alleen vertegenwoordigd geweest in de projectgroep (men heeft eveneens zitting gehad in de Stuurgroep, zij het niet als volwaardige partij). In PMMS-verband heeft de gemeente alleen zitting in de Klankbordgroep van belanghebbende lagere overheden.

De gemeente heeft er meermalen blijk van gegeven dat zij onvoldoende bij de besluitvorming is betrokken ⁴²¹. Aalsmeer acht zich dan ook niet gebonden aan de beleidslijnen die zijn vastgesteld in het Plan van Aanpak ⁴²²; het kortgeding dat de gemeente in 1992 aanspant tegen de Nederlandse Staat onderstreept deze houding ⁴²³.

De Nederlandse Spoorwegen

De NS hebben rechtstreeks belang bij een aantal onderdelen van het PVA waaronder de spoorverdubbeling van de Schiphollijn, de komst van de HSL en de aanleg van overslagfaciliteiten ten behoeve van het goederenvervoer per spoor. Het bedrijf heeft zich echter lange tijd afzijdig gehouden van het PMMS-project. Toen men het belang van het PMMS begon in te zien was het te laat om in de organisatie te worden opgenomen (tot ongenoegen van de NS ⁴²⁴). Ook vanuit de projectorganisatie is geen poging ondernomen de NS bij het project te betrekken, volgens Driessen et al., omdat "men aanvankelijk nog geen idee had dat het railvervoer zo'n belangrijk onderdeel zou gaan uitmaken van het Plan van Aanpak" ⁴²⁵. De NS zijn in de loop van de tijd wel bij drie deelstudies betrokken die in het kader van het PVA werden verricht. Bij de aanvang van het PMMS-project (ronde 3) hebben de NS zitting gekregen in de Stuurgroep.

De Stichting Natuur en Milieu

De Stichting Natuur en Milieu is gedurende de totstandkoming van het PASO niet direct betrokken geweest bij het overleg. Wel heeft men de planvorming op de voet gevolgd. Zo is er een uitgebreide reactie verschenen n.a.v. het PASO ⁴²⁶. Er wordt door de Stichting op gewezen dat er niet op een

⁴²¹ Inspraakprocedures een wassen neus en komst vijfde baan onacceptabel, artikel in Binnenlands Bestuur, 21 december 1990, blz. 13.

⁴²² De Aalsmeerse gemeenteraad verwerpt op 18 februari 1991 unaniem de conclusies van het PASO.

⁴²³ De gemeente Aalsmeer spant in 1992 een kort geding aan tegen de Staat der Nederlanden wegens het achterwege blijven van een formeel vastgestelde geluidszonering. De rechtbank stelt Aalsmeer in het gelijk en eist dat er uiterlijk in 1995 een geluidszone moet zijn vastgesteld. Tevens weet Aalsmeer bij de rechter te bereiken dat er woningen gebouwd mogen worden in Kudelstaart-Zuid, een locatie recht in het verlengde van de Zwanenburgerbaan. In het kader van de banendiscussie circuleert echter de gedachte dat de Zwanenburgerbaan aan de zuidkant opengesteld zou kunnen worden waardoor de genoemde locatie geconfronteerd zou worden met de risico's en geluidsoverlast die vergelijkbaar zijn met de huidige situatie in Zwanenburg.

⁴²⁴ Zie: De Roos en Simons, op. cit., 1991, blz. 1.

⁴²⁵ Driessen et. al., op. cit., 1993, blz. 44.

⁴²⁶ Stichting Natuur en Milieu, Commentaar op het Plan van Aanpak Schiphol en Omgeving, Utrecht, 30 januari 1991.

evenwichtige wijze inhoud wordt gegeven aan de dubbele doelstelling. Het milieubelang delft steeds het onderspit. Bij de uitwerking van het PASO heeft de Stichting zitting gekregen in een van de Klankbordgroepen. In juli 1993 heeft de Stichting (tezamen met de Milieufederatie Noord-Holland) zich hieruit teruggetrokken uit protest tegen de weigering van de Stuurgroep om financiën en onderzoeksgegevens ter beschikking te stellen voor de uitvoering van een 'leefmilieu-alternatief' voor het IMER. De algemene onvrede met de onevenwichtige wijze waarop er invulling wordt gegeven aan de dubbele doelstelling heeft een bepalende rol gespeeld bij de beslissing van Natuur en Milieu. Daarnaast ageert de Stichting tegen de ondemocratische wijze waarop vorm wordt gegeven aan de besluitvorming⁴²⁷.

4.3.4 Analyse van het proces

Welke factoren hebben een rol gespeeld, spelen nog steeds een rol of zullen waarschijnlijk een rol gaan spelen m.b.t. de voortgang van het besluitvormingsproces rond de mainportontwikkeling van de luchthaven Schiphol? Alvorens puntsgewijs deze factoren te bespreken wordt eerst in aanvulling op de oriënterende casestudie (paragraaf 3.2.11) *het tijdsbeslag* geanalyseerd.

Het tijdsbeslag

Met betrekking tot het optreden van vertragingen kan het volgende worden geconstateerd:

In de periode voorafgaand aan het project 'Schiphol en Omgeving' (ronde 0) komen de besluiten die betrekking hebben op de ontwikkeling van de luchthaven langs verschillende procedurele lijnen onafhankelijk van elkaar tot stand. De totstandkoming van het SBL, het afwegingskader op strategisch niveau, gaat gepaard met aanzienlijke vertragingen. Het gehele proces neemt in totaal bijna 10 jaar in beslag (1978-1988). De vertragingen die optreden in dit verband worden door Duenk en Hobma geweten aan politieke en beleidsfactoren⁴²⁸. Eenmaal afgerond schiep het SBL echter geen duidelijkheid over de toekomstige ontwikkelingsrichting van Schiphol. Nauw in verband hiermee staat het uitblijven van de vaststelling van een geluidszone (nu voorzien in 1995), iets wat volgens de Luchtvaartwet al in 1979 gebeurd zou moeten zijn. Deze vertragingen kunnen voor een belangrijk deel worden toegeschreven aan de terughoudende (lees: obstructieve) houding van het ministerie van V&W⁴²⁹. Voornoemde vertragingen hebben eveneens hun weerslag gehad op de trage totstandkoming van een bestemmingsplan voor het Schipholgebied: hiermee was uiteindelijk ruim tien jaar gemoeid (1977-1987).

Deze stagnaties in de besluitvorming hebben in deze periode echter geen directe invloed op de ontwikkeling van de luchthaven; in tegendeel: de groei van Schiphol gaat in deze periode gestaag voort. Er zou gesteld kunnen worden dat Schiphol zich, juist dankzij de stagnerende besluitvorming rond (met name) de geluidszonering, vrijwel ongehinderd verder heeft kunnen ontwikkelen.

⁴²⁷ 'Milieu speelt geen rol bij uitbreiden Schiphol', artikel in de Volkskrant, 9 juli 1993.

⁴²⁸ Duenk en Hobma, op. cit., 1988, blz. 141.

⁴²⁹ Driessen et. al. wijten de terughoudendheid van het ministerie van V&W (ic. de RLD) aan de veronderstelling dat een snelle vaststelling van een geluidszone een verdere groei van de luchthaven zou belemmeren. Driessen et. al., op. cit., 1993, blz. 23.

Wanneer de besluitvorming rond het Plan van Aanpak in ogenschouw wordt genomen kan geconstateerd worden dat de gecommitteerde partijen in een relatief kort tijdsbestek van plm. 1,5 jaar op een groot aantal punten tot een principe-overeenstemming zijn gekomen. Enerzijds dient hierbij gewezen te worden op de volledige dissensus tussen de verschillende partijen in de aanvangssituatie, anderzijds moet worden opgemerkt dat niet alle belanghebbende partijen betrokken zijn geweest bij de besluitvorming.

Vanaf het begin wordt gewerkt met zeer krappe tijdschema's⁴³⁰ waarbij wordt uitgegaan van optimistische verwachtingen. Er hoeft niet veel te gebeuren of de gestelde tijdslijmieten worden niet gehaald. Ten opzichte van de tijdsplanning die door de samenwerkende partijen is aangehouden heeft zich bij de totstandkoming van het PASO enige vertraging voorgedaan (in totaal ruim een jaar). De volgende omstandigheden hebben hierbij (indirect) een rol gespeeld:

- de val van het Kabinet Lubbers II; er bestond enige tijd onduidelijkheid over de repercussies die een en ander zou hebben op de voortgang van het project Schiphol en Omgeving. Uiteindelijk behoefde alleen de aanvankelijke opzet van de projectorganisatie aangepast te worden (i.p.v. ministers kwamen er SG's in de stuurgroep te zitten). Dit resulteerde in een verlate ondertekening van de startconvenant;
- de opstelling van de RLD; er zijn aanwijzingen dat de weinig coöperatieve houding van de RLD in de beginfase van het project tot oponthoud heeft geleid. De RLD beschikt over een machtspositie omdat een belangrijk deel van de benodigde informatie hiervandaan moet komen. In dit verband kan worden gewezen op de uitblijvende resultaten van de cruciale CBS-studie die werd verricht door de RLD⁴³¹;
- problemen binnen de projectorganisatie m.b.t. de consensusvorming; het kostte meer moeite dan voorzien om de verschillende partijen (op hoofdpunten) op één lijn te krijgen. Nadat het eerste concept-plan na veel kritiek terzijde wordt geschoven kost het de partijen onder leiding van speciaal hiervoor aangestelde interne adviseur, nog ruim vier maanden om tot overeenstemming te komen;
- moeilijkheden bij de bestuurlijke terugkoppeling in de gemeente Haarlemmermeer en de bij de provincie Noord-Holland leiden ertoe dat de ondertekening van de beleidsconvenant ruim een maand moet worden uitgesteld.

Ook de uitwerking van het PASO gaat gepaard met vertragingen ten opzichte van de planning zoals die in de beleidsconvenant is vastgelegd. De vliegcramp in de Bijlmer geldt hierbij als belangrijke oorzaak; als gevolg van deze ramp worden extra onderzoeken ingesteld naar de veiligheidssituatie op en rond de luchthaven. Voorts ging het opstarten van de nieuwe projectorganisatie onder leiding van het ministerie van V&W gepaard met de nodige aanloopproblemen. Voor het overige verlopen de vervolprocedures redelijk volgens schema.

⁴³⁰ In het kabinetsstandpunt met betrekking tot het PASO wijst de regering er expliciet op dat er wordt uitgegaan van een "zeer krap tijdschema" Tweede Kamer, vergaderjaar 1990-1991, 21 964, nr. 4, blz. 5.

⁴³¹ Vergelijk Driessen et. al., op. cit., 1993, blz. 55 en Cornelissen et. al., op. cit., 1991, blz. 30.

Ondanks het optreden van de hierboven beschreven vertragingfactoren kan geconstateerd worden dat de besluitvorming in grote lijnen verloopt volgens de planning die men tevoren uitgestippeld heeft. Welke factoren hebben een rol gespeeld bij de tamelijk voortvarende gang van zaken vanaf 1988 tot op heden?

- In de eerste plaats is de politiek-bestuurlijke aandacht voor de Schiphol-problematiek sinds de tweede helft van de jaren tachtig sterk gegroeid. Het belang van de mainport-ontwikkeling wordt sinds het rapport van de Commissie Van der Zwan in brede kring onderschreven. Met name de NVLS heeft deze boodschap opgepikt. Daarnaast staat de milieuproblematiek bovenaan de politieke agenda. Deze beide ingrediënten maken dat er vanuit verschillende hoeken grote druk wordt uitgeoefend om snel tot resultaten te komen. De tijdsdruk is in de loop van het besluitvormingsproces meermalen gebruikt als argument voor het nalaten van aanvullende onderzoeken. De kans bestaat dat men zich door deze handelswijze in latere instantie in de vingers snijdt.
- Alle partijen hadden belang bij het doorbreken van de impassesituatie die in het midden van de jaren tachtig ontstaan was. Wanneer men de zaak op z'n beloop had gelaten zouden per saldo alle betrokkenen daar nadeel van hebben ondervonden. Met het Plan van Aanpak wordt getracht de problematiek op een integrale wijze te benaderen. Alle facetten worden integraal in de besluitvorming meegenomen. Elke partij heeft er baat bij heeft om z'n medewerking te verlenen omdat over de uitkomst te onderhandelen valt en er een uitruil van belangen mogelijk is. De mogelijkheid doet zich voor om zogenaamde win-win situaties te creëren.

Democratische legitimatie

Een van de belangrijkste tekortkomingen van de wijze waarop men de besluitvorming rond Schiphol tot nog toe heeft aangepakt betreft de geringe aandacht die wordt besteed aan het creëren van een maatschappelijk draagvlak voor de planvoorstellen⁴³². Onvoldoende maatschappelijk draagvlak zou in de naaste toekomst aanleiding kunnen geven tot het ontstaan van vertragingen.

Op het eerste gezicht lijkt dit bezwaar weinig gegrond: bij de (informele) besluitvorming zijn meerdere partijen betrokken; de plannen zijn in verschillende stadia aan de vertegenwoordigende organen (Tweede Kamer, Provinciale Staten, gemeenteraden) voorgelegd en er zijn bovendien (incidenteel en ongecoördineerd) voorlichtings- en inspraakavonden georganiseerd. Desondanks kunnen er t.a.v. de democratische legitimatie belangrijke tekortkomingen worden vastgesteld. De plan- en besluitvorming is tot op heden gepaard gegaan met onvoldoende tot geen openheid. Voorts bestaat het gevaar dat de uitkomsten van de formele besluitvorming al grotendeels vast komen te liggen. De inspraak en rechtsbescherming die tot nog toe geen naam mochten hebben dreigen illusoir te worden wanneer ze pas in een dermate laat stadium aan de orde komen.

⁴³² De tekortkomingen op dit gebied zijn des te opvallender aangezien een van de vier doelstellingen van het ROM-gebiedenbeleid zich richt op het creëren van een zo groot mogelijk maatschappelijk draagvlak voor een omgevingsbeleid. Glasbergen en Driessen, op. cit., 1993, blz. 13.

Onvoldoende openheid

De planvorming ten behoeve van het PASO (ronde 2) heeft over het algemeen op een voor buitenstaanders zeer ondoorzichtige wijze plaatsgevonden. Informatie over de gang van zaken kwam 'gedurende de rit' nauwelijks naar buiten. De communicatiestrategie, opgesteld door een speciale werkgroep, heeft grotendeels gefaald⁴³³. Deze strategie zou het bereiken van een optimaal onderhandelingsresultaat in de weg staan. Daarom hechtte de Stuurgroep belang aan het in stand houden van een gesloten informatiesysteem. Hierbij moet in acht genomen worden dat met name de NVLS een commerciële onderneming is, die in een zeer concurrentie-gevoelige markt opereert. Naar aanleiding van de kritische reacties t.a.v. de gesloten werkwijze poogt men in PMMS-verband meer aandacht te besteden aan de communicatie met de buitenwereld. De informatie die ter beschikking wordt gesteld o.m. aan de leden van de klankbordgroepen laat echter nog steeds te wensen over. Verschillende betrokken partijen laten weten dat er wat dit aangaat weinig is verbeterd ten opzichte van de voorgaande perioden⁴³⁴.

Deze openheid is van groot belang voor het ontstaan van een zinvolle maatschappelijke discussie in een vroegtijdig stadium. Voorts kan van een zinnige controle door vertegenwoordigende organen alleen sprake zijn wanneer zij gedurende het gehele planvormingsproces op de hoogte gehouden worden over de discussies die spelen. De informatie rond het PASO werd in een zeer laat stadium (vlak voor de ondertekening van het convenant) naar buiten gebracht. De gemeentelijke en provinciale volksvertegenwoordiging werd hierdoor ernstig gehandicapt bij de voorbereiding van haar standpunt⁴³⁵. De terughoudende opstelling van de vertegenwoordigende organen (in het bijzonder de gemeenteraad van de Haarlemmermeer, en de Provinciale Staten) kan hieruit deels verklaard worden⁴³⁶.

De werkwijze van de PASO-projectorganisatie kan zonder meer vergeleken worden met de traditionele gesloten wijze van planvoorbereiding binnen één organisatie, zij het dat in dit geval de ene organisatie uit meerdere instanties bestaat.

Formele procedures illusoir?

Een ander belangrijk bezwaar in dit verband heeft betrekking op het karakter van de voorgevoegde besluitvormingsronde. De partijen leggen zich middels een convenant vast op een bepaalde inhoudelijke beleidslijn. Toen begin 1991 de ondertekening van het (beleids-)convenant aan de orde was, ontstond in brede kring ophef over de mate waarin de partijen hun beleidsvrijheid kwijt zouden

433 Driessen et. al., op. cit., 1993, blz. 66.

434 Bolwijn en Erdogan, op. cit., 1993.

435 Stichting Natuur en Milieu, Commentaar op het Plan van Aanpak Schiphol en Omgeving, Utrecht, 30 januari 1991, blz. 24.

436 "een dagelijks bestuur dat de instemming van de volksvertegenwoordiging met een convenant wil krijgen, doet er goed aan de leden daarvan tijdig op de hoogte te stellen en zorgvuldig over de voorbereidingen te informeren" (Linders, op. cit., 1991, blz. 120).

raken⁴³⁷. Men vreesde dat de vervolgpcedures nog louter voor de vorm doorlopen zouden worden waardoor de samenleving zich aldus geconfronteerd zou zien met een *fait accompli*. Het feit dat er geen alternatieve ontwikkelingsvarianten worden uitgewerkt in het PASO versterkt eveneens de indruk dat het hier gaat om een blauwdruk voor de verdere procedures. De RARO wijst in haar advies op het gevaar dat met name de rechtsbescherming illusoir wordt, als zij niet gekoppeld wordt aan het cruciale moment van besluitvorming⁴³⁸. Het gaat dus om de vraag of het beleidsconvenant over het PASO beschouwd moet worden als een cruciaal moment van besluitvorming. Hierbij is het ook van belang inzicht te hebben in de bindende kracht van het convenant.

Het karakter en de reikwijdte van het convenant hebben de nodige vragen opgeroepen. Vanuit de projectorganisatie is steeds benadrukt dat het beleidsconvenant niets meer behelst dan een gemeenschappelijke intentieverklaring. In het kabinetsbesluit wordt benadrukt dat de ondertekening van het convenant niet betekent "dat partijen zich reeds zouden hebben gebonden aan de uitkomsten van de wettelijke voorgeschreven procedures"⁴³⁹. Alhoewel er geen sprake is van een strikt juridische binding tussen de partijen⁴⁴⁰, heeft de convenant echter wel een zeer sterke bestuurlijke binding tot stand gebracht⁴⁴¹. Deze bestuurlijke binding komt voort uit ethische en partijpolitieke overwegingen, financiële afhankelijkheidsrelaties en toezichtsrelaties⁴⁴². Linders benadrukt de politieke en bestuurlijke betekenis: "bestuurders kunnen er immers in het openbaar op aangesproken worden en als dat gebeurt kunnen zij er niet zonder gezichtsverlies afstand van nemen"⁴⁴³. Tonnaer wijst op de afgenomen beleidsvrijheid: "de bereidheid om op de gezette schreden terug te keren zal afnemen naarmate de wezenlijke beleidsbesluiten genomen zijn en veel tijd, geld en energie is gestoken in het goed op gang brengen van dit enorme karwei. Maar ook zullen de materiële kaders 'van hoog naar laag' verder worden ingevuld waardoor er ook in formele zin steeds minder ruimte zal bestaan om anders dan afgesproken te beslissen"⁴⁴⁴. Voorts wijst Tonnaer op de sterk legitimerende werking die het convenant heeft op de besluiten die ter uitvoering daarvan genomen zullen worden: door verwijzing naar het convenant annex Plan van Aanpak worden de overheidsorganen voor een deel ontslagen van een uitvoerige motivering (tegelijktijd wijst hij erop dat de interne gerichtheid van de

437 Zie bijv.: vragen en opmerkingen van de Kamercommissie over het PASO, Tweede Kamer, Vergaderjaar 1990-1991, 21 964, nrs. 5 en 7.

438 Raad van advies voor de Ruimtelijke Ordening, op. cit., 1990, blz. 12.

439 Tweede Kamer, vergaderjaar 1990-1991, 21 964, nr. 4, blz. 5.

440 Het convenant kan volgens Tonnaer noch als een publiekrechtelijke, noch als een privaatrechtelijke overeenkomst beschouwd worden. Hij spreekt daarentegen van een administratiefrechtelijke overeenkomst: het beleidsconvenant is o.m. gericht op de administratiefrechtelijke betrekkingen tussen de betrokken bestuursorganen en de burgers. De rechtsgevolgen hebben een indirect karakter: ze treden immers pas in op het moment dat van de bevoegdheden gebruik wordt gemaakt of het gebruik volgens afspraak achterwege wordt gelaten. Zie: F.P.C.L. Tonnaer, "Beleidsconvenant Plan van Aanpak Schiphol", Het plan van aanpak Schiphol; verslag van de eenendertigste ledenvergadering van de Vereniging voor Milieurecht op 6 juni 1991, Zwolle, Tjeenk Willink, 1991, blz. 46-51.

441 D. van der Meijden, 'De ontwikkeling van Schiphol', Milieu en Recht, nr. 5, mei 1993, blz. 281.

442 Tonnaer, op. cit., 1991, blz. 50.

443 Linders, op. cit., 1991, blz. 118.

444 Tonnaer, op. cit., 1991, blz. 53.

convenant de betrokken overheidsorganen dwingt zich naar buiten te verantwoorden voor het gevoerde beleid)⁴⁴⁵. Alhoewel het convenant de formele inspraak- en rechtsbeschermingsmogelijkheden niet inperkt, kunnen, bovenstaande overwegingen in ogenschouw nemend, vraagtekens worden geplaatst bij de reële invloed die via deze kanalen nog kan worden uitgeoefend door derden.

Er is serieus overwogen om aan het Plan van Aanpak een (integrale) MER te koppelen. Deze constructie zou bovenstaande problemen voor een deel hebben kunnen ondervangen. Op die manier zouden namelijk alle belanghebbenden invloed uit hebben kunnen oefenen terwijl er tevens in een vroeg stadium alternatieven uitgewerkt hadden kunnen worden. Men heeft deze optie uiteindelijk van de hand gewezen omdat tot vertraging zou leiden bij de totstandkoming van het PASO⁴⁴⁶. Voorts diende een MER gekoppeld te zijn aan concrete formele besluitvorming; de opstelling van het PASO werd echter aangemerkt als een beleidsvoorbereidende activiteit.

De rechtsbeschermingsmogelijkheden zijn eveneens in formele zin niet aangetast door de voorgevoegde besluitvormingsronde. De mogelijkheid om de rechter om een oordeel te vragen doet zich echter pas in een zeer laat stadium voor. Na de vaststelling van de PKB (incl. MER) en het Streekplan is pas in het kader van de aanwijzingsprocedure op grond van art. 27 LVW een beroepsmogelijkheid voor handen. Bij zijn oordeel zal de rechter, zoals gebruikelijk is in de huidige rechtspraktijk, de PKB als toetsingskader hanteren. Van der Meijden acht de kans gering dat een aanwijzing conform de PKB geen genade zal vinden in de ogen van de rechter. De auteur meent dat "de vrees (..) gewettigd (is) dat een adequate rechtsbescherming illusoir is"⁴⁴⁷.

Ten aanzien van het karakter van de voorgevoegde besluitvormingsronde kan gesteld worden dat het hier weliswaar niet gaat om besluitvorming in formele zin maar dat de concrete reikwijdte van het convenant toch dermate verstrekkend is dat de democratische legitimatie van het proces onvoldoende gewaarborgd is. Voorts is pas in een zeer vergevorderd stadium enige rechtsbescherming mogelijk.

De inbreng van de verschillende partijen

Een selecte groep van belanghebbende partijen is betrokken geweest bij de planvorming rond het PASO. De criteria op basis waarvan DGM de stuurgroep-deelnemers heeft geselecteerd zijn nooit geëxpliciteerd. Volgens Driessen et al. heeft de projectleiding de partijen uitgenodigd op grond van twee overwegingen: als belangrijkste criterium gold de rechtstreekse betrokkenheid bij de realisering van het project. Daarnaast werd er van de partijen verwacht dat zij positief tegenover de dubbele doelstelling zouden staan⁴⁴⁸. Met name het laatste criterium wekt enige bevreemding op: een discussie over de uitgangspunten wordt op deze manier uit de weg gegaan.

⁴⁴⁵ Tonnaer, op. cit., 1991, blz. 58-59.

⁴⁴⁶ Driessen et. al., op. cit., 1993, blz. 53.

⁴⁴⁷ Van der Meijden, op. cit., 1993, blz. 281 en 286.

⁴⁴⁸ Driessen et. al., op. cit., 1993, blz. 44.

Ten aanzien van het eerste criterium kan gesteld worden dat zeker niet alle partijen met directe belangen m.b.t. de ontwikkeling van Schiphol waren vertegenwoordigd in de stuurgroep. Met name het ontbreken van de NS ⁴⁴⁹, de gemeenten Aalsmeer en Amstelveen, maar ook Uithoorn en Haarlemmerliede alsmede het gewest Kennemerland (wier inwoners direct getroffen worden door de geluidsoverlast van de luchthaven) kan als een zwak punt van de gekozen samenstelling worden aangemerkt ⁴⁵⁰. De bewuste keuze om het aantal partijen met directe invloed (de stuurgroepleden) zo klein mogelijk te houden heeft wellicht geleid tot een relatief snelle overeenstemming tussen de betrokken partijen over het PASO; de mogelijkheid bestaat echter dat deze tijdswinst in de toekomst teniet wordt gedaan door de beslissingen van niet-stuurgroepleden die zich weinig gelegen laten liggen aan de afspraken uit het PASO. Het incident rond het zogenaamde Kudelstaart-arrest toont aan dat er terdege rekening mee moet worden gehouden dat derde partijen de uitvoering van maatregelen uit het PASO proberen tegen te houden. Hierbij moet overigens wel worden gewezen op de aanwijzingsbevoegdheid die zowel GS als de minister van VROM achter de hand hebben om de gemeente eventueel tot medewerking te dwingen. Niettemin kan een en ander in (aanzienlijke) vertragingen resulteren ⁴⁵¹.

Er is tenslotte bewust voor gekozen om geen maatschappelijke organisaties in de projectorganisatie op te nemen, "omdat zij een te beperkt maatschappelijk belang vertegenwoordigen" ⁴⁵².

Zoals hierboven reeds werd vastgesteld zijn er aanzienlijke vertragingen opgetreden bij het vaststellen van de geluidszonering. Met uitzondering van vliegveld Lelystad zijn de zones overigens nog nergens in Nederland formeel vastgesteld. De opstelling van het ministerie van V&W (ic. de RLD) is hier voor een belangrijk deel debet aan ⁴⁵³. Deze dienst heeft er hoegenaamd geen belang bij om de geluidsc contouren rond Schiphol vlot tot stand te brengen. In tegendeel: de verwachting was vrij algemeen dat de zonering de groei van Schiphol zou blokkeren. Het wekt dan ook bevreemding op dat een dienst die in de eerste plaats als taak heeft de luchtvaartbelangen te behartigen wordt aangewezen als verantwoordelijke organisatie voor de uitvoering van de zoneringsmaatregelen. Van der Meijden schuift ook een zwarte piet toe aan de rechtelijke (Kroon, AROB-rechter), die niet zijn ingegaan op bezwaren van de omwonenden: "Zij menen dat de geluidshinder dient te worden gezien in het kader van de door de Luchtvaartwet voorgeschreven procedure, maar weigeren vervolgens om de Staat te verplichten tot het

449 Sinds de start van het PMMS-project (ronde 3) is de NS wel in de stuurgroep vertegenwoordigd.

450 Zie ook Tonnaer, op. cit., 1991, blz. 63.

451 Tonnaer meent dat het al met al in de praktijk waarschijnlijk niet zoveel uit zal uitmaken of men als betrokken overheid het convenant ondertekend heeft of niet (Tonnaer, op. cit., 1991, blz. 60). Bezien vanuit een invalshoek waarbij het tijdsbeslag als criterium geldt, kan deze stelling van Tonnaer niet onderschreven worden.

452 Driessen et. al., op. cit., 1993, blz. 45.

453 Van Dalen wijst erop dat de RLD primair tot taak heeft het luchtvaartbelang te behartigen. "Deze dienst heeft niet de cultuur en is niet uitgerust om luchtvaartbelangen en milieuhygiënische belangen tegen elkaar af te wegen" J.A.W. van Dalen, "Geluidshinder en geluidszonering rond Schiphol", Rooilijn, nr. 4, 1991, blz. 112.

volgen van deze procedure" ⁴⁵⁴. Linders stelt voor het takenpakket rond de geluidszonering aan de provincie toe te wijzen ⁴⁵⁵.

De bemoeienis van rijksinstanties met de besluitvorming rond Schiphol is in algemene zin groot: maar liefst vier departementen ⁴⁵⁶ hebben direct aan het project Schiphol en Omgeving deelgenomen. De projectcoördinatie heeft in handen gelegen van DGM en ligt momenteel in handen van DGV; beide rijksdiensten. Voorts wordt het PMMS-project voor het grootste deel gefinancierd uit rijksmiddelen. De vraag dient zich aan of de rijksinstanties zich niet teveel en detail bemoeien met de besluitvorming rond de luchthaven.

Het projectmanagement en het functioneren van de projectorganisatie

In deze case komt duidelijk het belang van een adequaat management van het besluitvormingsproces duidelijk naar voren. De wisseling van de rol van voortrekker heeft zonder meer bijgedragen aan het openbreken van de ontstane impasse. VROM is de Schipholproblematiek op een nieuwe, onconventionele wijze tegemoet getreden. De vanuit de sector geïnitieerde, sterk op luchtvaartbelangen gerichte benadering van de problematiek wordt verlaten om plaats te maken voor een integrale aanpak geïnstigeerd vanuit de ruimtelijke ordening en het milieubeleid. De verschillende partijen worden gedwongen verder te kijken dan hun eigen belangen.

Voorts kan gewezen worden op het belang van een onafhankelijk projectmanager. De dubbelrol die DGM geruime tijd vervulde is geen gelukkige geweest: de rol van projectmanager is duidelijk ten koste gegaan van de behartiging van het rijksmilieubelang ⁴⁵⁷. Verondersteld kan worden dat dit één van de redenen is waardoor het milieubelang op de achtergrond is geraakt in het PASO.

De projectorganisatie heeft zowel gedurende de opstelling van het PASO (ronde 2) als ten tijde van het PMMS (ronde 3) bij tijd en wijle niet goed gefunctioneerd. De projectorganisatie ten behoeve van het PASO heeft nooit gefunctioneerd volgens de formele opzet zoals vastgelegd in de Startconvenant. De projectgroep werd reeds na korte tijd op een zijspoor gerangeerd terwijl ook de rol van de ICS in z'n oorspronkelijke opzet al vlot was uitgespeeld ⁴⁵⁸. De Stuurgroep en kerngroepen die hieruit voortkwamen (Schrijversgroep, Lauswoltgroep I en II) hebben een allesoverheersende rol gespeeld bij de totstandkoming van het PASO. Toch was deze machtsverhouding in aanzet reeds aanwezig in de oorspronkelijke opzet: Driessen spreekt van "een projectorganisatie met een ogenschijnlijk brede bestuurlijke vertegenwoordiging. Door de constructie van de Inner Circle Schiphol (ICS) werd

⁴⁵⁴ Van der Meijden, op. cit., 1993, blz. 283 in navolging van Teunissen, 1991, blz. 17-21.

⁴⁵⁵ B.E.M. Linders, Laat Schiphol aan de provincie over, in: het Parool 24 augustus 1992.

⁴⁵⁶ Naast VROM, V&W en EZ is ook het ministerie van Binnenlandse Zaken betrokken geweest bij de totstandkoming van het PASO.

⁴⁵⁷ Driessen et. al., op. cit., 1993, blz. 30.

⁴⁵⁸ Driessen et. al., op. cit., 1993, blz. 54.

niettemin duidelijk gemaakt dat in wezen slechts aan de convenantspartijen (plus de KLM) een belangrijke invloed werd toegestaan" ⁴⁵⁹.

Slotwoord

Moet de opstelling van een gemeenschappelijk plan van aanpak voorafgaand aan de formele besluitvorming beschouwd worden als een succesformule of moet deze additionele besluitvormingsronde worden aangemerkt als onnodig extra tijdsbeslag?

Enerzijds kan gesteld worden dat in een tijdsbestek van enkele jaren een aantal belangrijke partijen op verschillende punten tot een tamelijk duurzame overeenstemming is gekomen. De impassesituatie is doorbroken terwijl geen de betrokken partijen het zich meer kan veroorloven om zich aan de discussie te onttrekken.

Anderzijds kan ook beweerd worden dat er gedurende vele jaren geen enkel formeel besluit tot stand is gekomen terwijl het niet gezegd is dat de formele procedures op deze wijze ineens zoveel sneller afgewikkeld zullen kunnen worden. De betrokken partijen zijn immers formeel niet gebonden aan de vastgestelde beleidslijnen terwijl de niet-betrokken partijen geen enkele verwantschap voelen met de in kleine kring overeengekomen afspraken.

Gegeven het premature stadium waarin de besluitvorming zich nog bevindt, is een definitieve beoordeling van het tijdsbeslag niet goed mogelijk.

De (nabije) toekomst zal moeten uitwijzen of de gekozen aanpak per saldo een positieve of negatieve invloed heeft gehad op de voortgang van de besluitvorming. Het lijkt erop dat de tamelijk omslachtige weg die is gevolgd in de gegeven situatie de enig mogelijke was. Indien het mogelijk zou zijn geweest zonder de uitgebreide PASO-aanpak tot resultaten te komen, dan zou een partij als de NVLS, die bij uitstek gebaat is bij snelle besluitvorming, hier zonder twijfel voor gepleit hebben. Gegeven de fundamentele dissensus in de aanvangssituatie was de gezamenlijke beleidsvoorbereiding de enige mogelijke manier om uit de impasse te geraken. De binding die tussen de PMMS-partijen is geschapen lijkt voldoende hecht om stand te houden. De wijze waarop andere belanghebbende partijen bij de besluitvorming zijn betrokken is echter volstrekt ontoereikend en trekt een wissel op een soepele afwikkeling van de verdere besluitvorming.

⁴⁵⁹ Driessen, et. al., op. cit., 1993, blz. 46.

5. VERGELIJKENDE ANALYSE

5.1 Inleiding

In de beide voorafgaande hoofdstukken is per case een beschrijving en recapitulatie c.q. analyse opgenomen. De vraag dient zich aan welke parallellen en algemene lijnen uit het gezamenlijke casemateriaal naar voren komen. In dit hoofdstuk worden de resultaten van de twintig oriënterende casestudies en de drie verdiepingscases op een rij gezet en onderling vergeleken.

Het hoofdstuk is ingedeeld op basis van de vier centrale onderzoeksvragen. Eerst worden de doorlooptijden van de verschillende cases beschouwd waarbij wordt ingegaan op zowel de omvang als de aard van het tijdsbeslag (5.2). Daarna komen de vertragingen aan de orde, die zijn vastgesteld in de bestudeerde besluitvormingsprocessen (5.3). De factoren en omstandigheden die een rol hebben gespeeld bij het ontstaan van deze vertragingen worden besproken in de volgende paragraaf (5.4). Tenslotte worden de resultaten van het onderhavige onderzoek in verband gebracht met de uitkomsten van andere studies op dit terrein (5.5).

5.2 De doorlooptijden: de omvang en aard van het tijdsbeslag

In tabel 5.1 zijn per fase de doorlooptijden van de bestudeerde besluitvormingsprocessen weergegeven. In de laatste kolom wordt het totale tijdsbeslag per case aangegeven waarbij de duur van de initiatieffase niet is meegerekend. Het totale tijdsbeslag van de bestudeerde cases bedraagt in bijna alle gevallen meer dan tien jaar. Alleen de realisering van de Waalbrug bij Tiel kon in een tijdsbestek van ruim zeven jaar worden afgerond. Opvallend is ook de snelle totstandkoming van het Europoortproject: van de in totaal vijftien jaren die de besluitvorming in beslag neemt, zijn er namelijk dertien jaren aan de concrete uitvoering van het project besteed. De totstandkoming van enkele andere projecten vergt daarentegen meerdere decennia (Willemspoortunnel, Metro Amsterdam, WOV, Oosterscheldewerken, Markerwaard). Dit overzicht vormt een ondersteuning van de algemene stelling dat er doorgaans zeer veel tijd gemoeid is met de totstandkoming van grote projecten in Nederland.

Het ligt op het eerste gezicht voor de hand om de verschillende doorlooptijden aan een directe vergelijking te onderwerpen, teneinde bepaalde processen als snel te kwalificeren en andere als langzaam. Dit is echter geen zinnige exercitie. Wanneer op basis van de totaalscores de cases met de langste doorlooptijden worden aangemerkt als 'probleemgevallen' wordt voorbij gegaan aan de sterk uiteenlopende aard van de bestudeerde projecten wat betreft de complexiteit van de problematiek. Zo is het bijvoorbeeld evident dat de aanleg van een enkele oeververbinding een minder gecompliceerde operatie betreft dan de realisering van een geheel nieuwe spoorlijn over een afstand van vele tientallen kilometers. Voorts is niet uit deze 'naakte' getallen af te lezen of uit de besluitvorming een project is voortgekomen met een duidelijke meerwaarde ten opzichte van de eerdere voorstellen.

Tabel 5.1 Tijdsbeslag per fase

Case	Initiatiefase	Voorbereidingsfase	Uitwerkingsfase	Uitvoeringsfase	Totaal excl. initiatiefase ^{a)}
Rijksweg 1 (Twente)	ca. 22 jr	4-5 jr	5-11 jr	10 jr	19 jr
Hogesnelheidslijn (HSL)	ca. 13 jr	>6 jr	?	?	>6 jr
Flevospoorlijn	ca. 7 jr	5 jr	4 jr	7 jr	16 jr
Waalbrug Tiel	ca. 13 jr	3 jr	2 jr	3 jr	8 jr
Willemspoortunnel	ca. 9 jr	30 jr	3 jr	(6 jr)	39 jr
Metro Amsterdam	ca. 33 jr	10 jr	10 jr		20 jr
Betuweroute	ca. 7 jr	>3 jr	?	?	>3 jr
Tunnel onder de Noord	-	6 jr	12 jr	3 jr	21 jr
Westerschelde Oeververbinding (WOV)	ca. 33 jr	24 jr	>3 jr	?	>27 jr
Vuilstort Twente Noord	-	4 jr	10- >11 jr	?	14- >16 jr
Oosterscheldewerken	ca. 20 jr	21 jr	3 jr	9 jr	33 jr
Boring West-Terschelling	-	4 jr	14 jr	nvt.	>18 jr
Ontgronding Plateau van Margraten	-	13 jr	nvt.	nvt.	13 jr *
Stortplaats 'De Dolten/De Wierde'	ca. 3 jr	6 jr	5 jr	1 jr	12 jr
Ruilverkaveling Havelte	ca. 14 jr	10 jr	10 jr	(13 jr)	> 21 jr
Europoort	1 jr	2 jr	nihil	13 jr	15 jr
Markerwaard	ca. 40 jr	72 jr	nvt.	35 jr	72 jr *
Mainportontwikkeling Schiphol	ca. 2 jr	>5 jr	?	?	>5 jr
IJ-oeverproject	ca. 2 jr	>10 jr	?	?	>10 jr
Integraal Plan Noordrand Rotterdam	ca. 2 jr	> 3 jr	?	?	> 3 jr

Toelichting:

- : geen gegevens voor handen
- ? : fase nog niet begonnen
- nvt : besluitvormingsproces voordien afgebroken
- () : volgens planning
- * : (voorlopig) nooit tot uitvoering gekomen
- > : project is nog niet afgerond.
- a) : Het totaal is niet steeds gelijk aan de som van de kolommen, omdat de fasen elkaar kunnen overlappen.

Een beschouwing per fase

De totaal-omvang van het tijdsbeslag kan nader worden uitgesplitst; in tabel 5.1 is een onderverdeling gemaakt naar fase. Deze onderverdeling levert globale informatie op over de aard van het tijdsbeslag: met welke stadia is globaal de meeste tijd gemoeid? Het valt op dat er relatief veel tijd gaat zitten in de afwikkeling van de voorbereidingsfase. De periode die gelegen is tussen 'het oppikken' van een initiatief en de cruciale beslissing om het project doorgang te laten vinden blijkt in een aantal gevallen meer dan tien jaar tijd in beslag te nemen. Slechts in enkele gevallen kost deze fase drie jaar of minder. In vergelijking hiermee valt het tijdsbeslag van de uitwerkingsfase relatief gezien mee, hoewel ook hier enkele uitschieters te vinden zijn waarbij het meer dan tien jaar heeft gekost om het project tot uitvoering te brengen nadat er een principebeslissing genomen was. De vlotte gang van zaken (tijdsbeslag van één jaar of minder) zoals die zich manifesteert bij cases van oudere datum (Waalbrug Tiel, Europoort) behoort tegenwoordig niet meer tot de mogelijkheden; als gevolg van de sterk uitgebreide wettelijke regelingen omtrent de planologische inpassing en het milieubeleid moet een tijdsduur van ongeveer anderhalf jaar als minimum worden beschouwd. De overwegend lange duur van de initiatieffase toont aan dat er doorgaans geruime tijd overheen gaat voordat een initiatief voor een project op de politieke agenda verschijnt. Het blijkt dat initiatieven slechts bij uitzondering direct worden opgepikt en uitgewerkt. Met name operaties die door regionale of lokale partijen onder de aandacht worden gebracht, zoals de Westerschelde Oeververbinding, de Waalbrug bij Tiel en de ruilverkaveling Havelte, lijken langdurig 'boven de markt te blijven hangen'. Toch gaat er ook bij projecten als de Hogesnelheidslijn, de Flevospoorlijn en de Oosterscheldewerken geruime tijd overheen voordat zij de politieke agenda bereiken.

De variatie in het tijdsbeslag van de uitvoeringsfase kan vrijwel volledig worden toegeschreven aan de uiteenlopende aard van de projecten. In enkele gevallen is de lange duur van de uitvoering het gevolg van een gefaseerde aanleg, zoals bij de realisering van Rijksweg 1, de aanleg van de Metro in Amsterdam en de ruilverkaveling te Havelte. De uitvoering van deze projecten is opgesplitst in verschillende onderdelen die volgtijdelijk ter hand worden genomen.

Een beschouwing per benodigdheid

Teneinde een duidelijker beeld te verkrijgen van de aard van de besluitvorming is naast een onderverdeling in fasen ook gekeken naar enige thema's die in elk besluitvormingsproces een rol spelen. In hoofdstuk 2 werd in dit verband gesproken van 'benodigdheden': zaken die bijelkaar dienen te worden gebracht voordat tot de uitvoering van een project kan worden overgegaan. Het gaat hierbij niet zozeer om een exacte (kwantatieve) aanduiding van de tijd die is gemoeid met de verschillende benodigdheden, maar veeleer om een globale bepaling van het centrale item in elk van de besluitvormingsprocessen. Waar wordt de tijd in overwegende mate aan besteed? Geldt het rondkrijgen van de financiën als voornaamste aandachtspunt of vormt de vaststelling van de meest geschikte locatie de belangrijkste hobbel? In tabel 5.2 is weergegeven welke benodigdheid/item in overwegende mate centraal stond in elk van de bestudeerde cases. In veel gevallen hangt de besluitvorming over de verschillende benodigdheden zeer nauw samen; soms worden daarom meerdere benodigdheden vermeld. Voorts moet erop gewezen worden dat zes van de twintig bestudeerde besluitvormingsprocessen nog niet zijn afgerond; hierdoor ontstaat mogelijkwijze enige vertekening van het beeld: bepaalde benodigdheden komen immers noodzakelijkerwijs pas later in het proces aan de orde en kunnen derhalve nu nog niet gelden als 'bepalend onderdeel'.

Tabel 5.2: De centrale benodigdheid in de besluitvorming ^a

Case	soort benodigdheid
Rijksweg 1 (Twente)	locatie/goedkeuringen
Hogesnelheidslijn	opdracht/locatie
Flevospoorlijn	opdracht/locatie
Waalbrug Tiel	opdracht
Willemspoortunnel	vormgeving/financiën
Metro Amsterdam	opdracht/locatie
Betuweroute	opdracht/vormgeving
Tunnel onder de Noord	financiën
Westerschelde Oeververbinding	opdracht/financiën
Vuilstort Twente Noord	goedkeuringen
Oosterscheldewerken	vormgeving
Boring West-Terschelling	goedkeuringen
Ontgroning Plateau van Margraten	opdracht
Stortplaats 'De Dolten/De Wierde'	locatie
Ruilverkaveling Havelte	vormgeving
Europoort	opdracht
Markerwaard	opdracht
Mainportontwikkeling Schiphol	vormgeving
IJ-oeverproject	financiën
Integraal Plan Noordrand Rotterdam	opdracht

^a) in bijlage 2 wordt deze tabel verantwoord.

Per benodigdheid komt het volgende beeld naar voren:

Opdracht

Het gaat hier om de *of en wanneer-vraag*: gaat de operatie door en zo ja wanneer? Een zeer belangrijk element hierbij betreft de wilsvorming. De besluitvorming van een meerderheid van de cases wordt lange tijd gedomineerd door de vraag of het project nu wel of niet door moet gaan. Dit blijkt o.m. het geval bij (onderdelen van) het IPNR, de HSL, de Westerschelde Oeververbinding, de Waalbrug bij Tiel, de Markerwaard, de Ontgroning van het Plateau van Margraten, de Boring op West-Terschelling en de Flevolijn. In andere gevallen speelt deze kwestie nauwelijks een rol: de essentie van het project staat niet of nauwelijks ter discussie; deze situatie doet zich o.m. voor bij de Oosterschelde-

werken, Rijksweg 1, de Willemspoortunnel, vuilstort Twente-Noord, Ruilverkaveling Havelte, en het IJ-oeverproject.

Ontwerp

Hierbij gaat het om de *waar en hoe-vraag*; de locatie respectievelijk de vormgeving van het project.

De besluitvorming rond de locatie blijkt in een aantal gevallen een bijzonder omstreden en tijdrovende aangelegenheid te zijn; bij een aantal cases betreft dit het bepalende item in de besluitvorming zoals bij de Flevospoorlijn en de Stortplaats 'De Dolten/De Wierde'. Ook bij cases als de HSL en Rijksweg 1 geldt de locatie (i.c. de tracering van de nieuwe infrastructuur) als een belangrijk item in de besluitvorming.

Ook de besluitvorming rond de vormgeving van het project blijkt soms een cruciale rol te spelen zoals bij de Willemspoortunnel, de Oosterscheldewerken, de Ruilverkaveling Havelte en de Mainportontwikkeling Schiphol. Naast de existentiële vraag over de wenselijkheid van de verbinding vormde de vormgeving van de Betuwespoorlijn een bepalende vraag in de besluitvorming. De discussie spitste zich gedurende langere tijd met name toe op de verschillende uitvoeringsvarianten (ondergronds/bovengronds, op palen, V-polder, (half-)verdiept, overdekt enzovoorts).

Financiën

De beschikbaarheid van de financiën vormt het cruciale item in de besluitvorming rond het IJ-oeverproject, de Tunnel onder de Noord, de Westerschelde Oeververbinding en de Willemspoortunnel. In de drie laatste cases komt duidelijk naar voren dat politieke prioriteit en het beschikbaar stellen van financiële middelen twee zaken zijn die zeer dicht bij elkaar liggen. De besluitvorming rond Rijksweg 1 wordt op het eerste gezicht gedomineerd door de moeizame bestemmingsplanprocedures, toch blijkt de beschikbaarheid van gelden op de begroting uiteindelijk bepalend te zijn geweest voor de voortgang van het grootste deel van het proces.

Goedkeuring

In twee gevallen moet de verwerving van de goedkeuringen als bepalend item in de besluitvorming worden aangemerkt. Dit is het geval bij de gasboring op Terschelling en de vuilstort Twente-Noord. In beide gevallen worden de procedures rond de planologische inpassing en de (milieu-)vergunningverlening aangegrepen om de realisering van het project aan te vechten. Slepende juridische gevechten kenmerken het proces.

Grond en bouwcapaciteit

De verwerving van deze beide benodigdheden blijkt in geen van de bestudeerde cases een bepalende rol te hebben gespeeld. Waar er in een aantal gevallen nog wel enige tijd gemoeid is met de grondverwerving (Willemspoortunnel, Rijksweg 1) blijkt het regelen van de benodigde bouwcapaciteit nooit een tijdrovende affaire te zijn.

Uit deze globale kenschets van de verschillende cases kan opgemaakt worden dat de besluitvorming in de bestudeerde cases in overwegende mate draait om de opdracht. Met andere woorden: de beantwoording van de vraag of het project in kwestie nu wel of niet door moet gaan, neemt in het merendeel van de cases het meeste tijd in beslag. Tegelijkertijd valt op dat de verwerving van de

grond, de bouwcapaciteit en de goedkeuringen niet tot nauwelijks als bepalende items kunnen worden aangemerkt. Deze constatering sluiten aan bij het beeld dat naar voren kwam uit de beschouwing van het tijdsbeslag per fase waarbij naar voren kwam dat met name de voorfasen verhoudingsgewijs veel tijd kosten.

Voor het overige is het algemene beeld dat naar voren komt op basis van de cases zeer diffuus. De doorlooptijden lopen zowel wat betreft het totale tijdsbeslag als wat betreft het tijdsbeslag per fase sterk uiteen. Voor een deel is dit gevarieerde beeld toe te schrijven aan de verschillen in complexiteit tussen de bestudeerde projecten. Ook de uitlopende tijdsperioden waarin de besluitvormingsprocessen zich afspelen dragen hieraan bij. Toch vormen deze beide aspecten geen afdoende verklaring voor de grote variatie in de gerealiseerde doorlooptijden. In min of meer vergelijkbare situaties blijkt de besluitvorming in het ene geval (aanzienlijk) langer te duren als in het andere geval. Het is derhalve aannemelijk dat er mogelijkheden zijn om tijdswinst te boeken binnen de bestaande randvoorwaarden (in termen van wettelijke termijnen en procedures); onder bepaalde omstandigheden blijkt het immers wel snel te kunnen. In de volgende paragraaf worden de momenten geïnventariseerd waarop er vertraging optreedt in de bestudeerde cases.

5.3 Vertragingen

De 'kale' doorlooptijden zoals weergegeven in tabel 5.1 vormen een illustratief overzicht van de tijdsduur die doorgaans gemoeid is met de realisering van grote projecten. Wanneer de afwikkeling van een bepaalde fase een aantal jaren in beslag neemt, behoeft dit echter niet direct te duiden op een probleem. Hiervan is pas sprake wanneer gesteld kan worden dat een sneller tijdsverloop mogelijk zou zijn geweest. De beoordeling van het tijdsbeslag geschiedt aan de hand van een inventarisatie van vertragingen.

In tabel 5.3 wordt een overzicht gegeven van de vertragingen die zich hebben voorgedaan in de bestudeerde besluitvormingsprocessen. De vertragingen zijn vastgesteld met behulp van de methode die in hoofdstuk 2 is toegelicht. In de tabel is eveneens aangegeven wanneer zich versnellingen hebben voorgedaan. Deze versnellingen zijn bepaald door het gerealiseerde tijdsbeslag te relateren aan de diverse tijdschema's van de centrale beleidsvoerende instantie(s). In bijlage 3 wordt per case in het kort aangegeven waarop de gesignaleerde vertragingen en versnellingen betrekking hebben.

In de tabel wordt steeds aangegeven in welke fase de vertragingen zich manifesteren. Er moet overigens ook hier op gewezen worden dat er een vertekening in het beeld zit als gevolg van het feit dat de besluitvorming rond een zestal projecten zich nog in een weinig vergevorderd stadium bevindt. De vastgestelde vertragingen hebben doorgaans een directe/bepalende invloed op de voortgang van de besluitvorming in algemene zin.

Opvallend zijn de veelvuldige en relatief langdurige vertragingen die optreden in de voorbereidingsfase. In de vorige paragraaf werd reeds geconstateerd dat er vaak relatief veel tijd gemoeid is met de afwikkeling van deze fase; uit deze tabel kan worden opgemaakt dat dit tijdsbeslag in een groot aantal gevallen samenhangt met vertragingen. De vertragingen in de uitwerkingsfase hebben voor het

merendeel betrekking op de planologische inpassing, het tijdsbeslag van het oponthoud is relatief gezien gering. Uitzonderingen betreffen de cases Boring West-Terschelling en Vuilstort Twente Noord.

Tabel 5.3 Vertragingen per fase

Case	Initiatief- fase	Voorberei- dingsfase	Uitwerkings- fase	Uitvoeringsfa- se
Rijksweg 1 (Twente)	-	XX	XX	V
Hogesnelheidslijn	*	XXX	?	?
Flevospoorlijn	•	XX	-	-
Waalbrug Tiel	-	-	-	-
Willemspoortunnel	-	XXX	X	V
Metro Amsterdam	-	X	XXX	
Betuweroute	*	X	?	?
Tunnel onder de Noord	-	XX	XXX	V
Westerschelde Oeververbinding (WOV)	-	XXX	X	?
Vuilstort Twente Noord	-	-	XXX	?
Oosterscheldewerken	•	XXX	-	XX
Boring West-Terschelling	-	-	XXX	nvt.
Ontgronding Plateau van Margraten	-	XXX	nvt.	nvt.
Stortplaats 'De Dolten/De Wierde'	•	XX	XX	?
Ruilverkaveling Havelte	•	XXX	X	-
Europoort	-	-	-	-
Markerwaard	-	XXX	nvt.	nvt.
Mainportontwikkeling Schiphol	-	X	?	?
IJ-oeverproject	-	XXX	?	?
Integraal Plan Noordrand Rotterdam	-	XXX	?	?

Toelichting:

- X : vertraging van minder dan 1 jaar
 XX : vertraging van 1 tot 3 jaar
 XXX : vertraging van meer dan 3 jaar
 V : versnelling
 ? : fase nog niet afgerond/begonnen
 * : niet nader te specificeren vertraging
 nvt : besluitvormingsproces voordien afgebroken.

Bij de vertragingen, die zich volgens de tabel voordoen in de initiatieffase, wordt geen indicatie gegeven van het tijdsbeslag. De vertragingen hebben steeds betrekking op hetzelfde verschijnsel: de projectinitiatieven worden voor langere tijd niet opgepikt door de verantwoordelijke beleidsvoerende instantie(s). Niet alle voorstellen zijn even realistisch als ze te berde worden gebracht. De eerste ideeën voor de realisering van de Markerwaard en de metro in Amsterdam dateren van vele tientallen jaren terug. Toch wordt in deze gevallen niet gesproken van vertraging: de voorstellen hadden toentertijd nog een tamelijk visionair karakter terwijl over de technische mogelijkheden van de aanleg nog grote twijfels bestonden.

5.4 Oorzaken van vertraging

Het is nuttig om vast te stellen wanneer vertragingen zich manifesteren; nog belangrijker is het echter om de achterliggende oorzaken te inventariseren. Het achterhalen van de omstandigheden die leiden tot het ontstaan van vertragingen is een lastige opgave. De verbanden blijken in een aantal gevallen niet causaal maar veeleer interactief van aard. Bovendien blijken in veel gevallen hele ketens van oorzaken of meerdere oorzaken tegelijk aan één enkele vertraging ten grondslag te liggen. De factoren vertonen voorts vaak enige of zelfs duidelijke samenhang: zo kan bijvoorbeeld gesteld worden dat het terughoudende gebruik van interventiemiddelen samenhangt met de geringe effectiviteitsverwachting hiervan. Daar waar de onderscheiden factoren duidelijk met elkaar samenhangen wordt dit aangegeven in de tekst.

De factoren die van invloed zijn op het ontstaan van vertragingen worden aangeduid met de term 'vertragingfactoren'. Parallel aan het raadsrapport van de WRR wordt er een onderscheid gemaakt tussen factoren die betrekking hebben op de *organisatie en het management* van de besluitvorming (operationele factoren) en factoren die betrekking hebben op de (*wettelijke*) *regelgeving* (procedureel-juridische factoren) ⁴⁶⁰.

De eerst genoemde factoren kunnen naar voren komen uit een analyse binnen de bestaande wettelijke kaders. Deze inventarisatie levert de bouwstenen voor de beantwoording van de vraag of, en zo ja hoe, het mogelijk is om, *binnen* het huidige wettelijk stelsel te komen tot een vlotter verloop van de besluitvorming. Een stap verder gaat de inventarisatie van knelpunten in de regelgeving zelf. De bestaande procedurele kaders en de bestaande bevoegdhedenverdeling gelden daarbij niet langer als uitgangspunt/randvoorwaarde maar juist als onderwerp van analyse. Naast deze beide categorieën factoren worden voorts *financieringsfactoren* onderscheiden alsmede een groep van *overige factoren*.

5.4.1 Operationele factoren

De volgende operationele factoren zijn aanleiding van het ontstaan van vertragingen:

- gebrekkige monitoring van maatschappelijke behoeften
- politieke besluiteloosheid

⁴⁶⁰ Door Edwards en Ten Holt wordt een vergelijkbare tweedeling gemaakt m.b.t. factoren die een rol spelen bij afstemmingsproblemen. De auteurs maken een onderscheid in factoren die betrekking hebben op het handelen van de actoren en factoren die te maken hebben met het tekortschieten van de formele regelgeving. A. Edwards en H. ten Holt, Ordering van ruimte voor besluitvorming?, Landbouwniversiteit Wageningen, 1989, blz. 162.

- tekortkomingen in het projectmanagement
- tekortkomingen in de inhoudelijke beleidsvoorbereiding
- negeren van wettelijke termijntellingen
- terughoudendheid bij het gebruik van interventiemiddelen

Deze punten worden hieronder nader uitgewerkt.

Gebrekkige monitoring van maatschappelijke behoeften

Projectvoorstellen kunnen geruime tijd circuleren terwijl de verantwoordelijke bestuurders er geen notie van nemen. Wanneer een projectvoorstel uiteindelijk wordt 'opgepikt' is de tijdnood vaak groot; 'het project had eigenlijk al gerealiseerd moeten zijn'. De case Stortplaats 'De Dolten/De Wierde' vormt een treffend voorbeeld van deze situatie: in het provinciaal afvalstoffenplan wordt gesteld dat er reeds in het jaar na het verschijnen van het rapport behoefte is aan een nieuwe stortlocatie.

Achteraf beoordeeld zou het voor de hand hebben gelegen als ook projecten als de Oosterscheldewerken, de Flevolijn, de Betuweroute en de HSL eerder ter hand zouden zijn genomen.

Politieke besluiteloosheid.

Het gebeurt regelmatig dat politieke standpuntbepaling gedurende langere tijd op zich laat wachten. De voortgang van de besluitvorming wordt dan belemmerd door het uitblijven van een beslissing van de verantwoordelijke instantie (de minister, het kabinet, Provinciale Staten). Voor een belangrijk deel betreft dit een verschijnsel dat onverbrekkelijk aan de werking van het politieke systeem verbonden is. Zo kan het om verkiezings-technische redenen bijvoorbeeld voor de hand liggen om de besluitname over een gevoelige operatie uit te stellen.

Met name in de cases Plateau van Margraten en Westerschelde Oeververbinding kan het uitblijven van een standpuntbepaling aangemerkt worden als belangrijkste oorzaak van de ontstane vertragingen. In dit verband kan ook gewezen worden op het belang van de persoonlijke voorkeur van de minister van V&W; bij cases als de Oosterscheldewerken, de Westerschelde Oeververbinding en de Willemspoortunnel blijkt hier een bepalende invloed vanuit te gaan.

Tekortkomingen in het projectmanagement

De opstelling van de (rijks-)overheid als centrale beleidsvoerende instantie, de partij die zich ten doel heeft gesteld een bepaald project van de grond te krijgen, laat vaak in verschillende opzichten te wensen over.

In de eerste plaats blijken de organisationele middelen die worden ingezet om een bepaald project van de grond te krijgen in veel gevallen niet in verhouding te staan tot de omvang van het project. Slechts enkele medewerkers worden (gedeeltelijk) vrijgemaakt ten behoeve van het projectmanagement en de projectontwikkeling. Uit cases als de HSL en de Betuweroute komt naar voren dat er binnen het Ministerie van V&W bijvoorbeeld langere tijd sprake was van een structurele personele onderbezetting t.a.v. beide operaties. De geringe beschikbare mankracht en financiële middelen hebben ook de voortgang van het IJ-oever-project in belangrijke mate gefrustreerd.

Grote projecten blijken voorts in veel gevallen te worden opgezet door één enkele (overheids-)organisatie (op rijksniveau) of door een kleine groep (overheids-)instanties (op rijksniveau) die in betrekke-

lijke afzondering een plan uitwerken alvorens daadwerkelijk andere belanghebbenden bij de besluitvorming te betrekken. Daarbij lijkt vaak verondersteld te worden dat belangentegenstellingen tussen maatschappelijke sectoren binnen de centrale overheid voldoende weerspiegeld zijn en daar ook beslecht kunnen worden. Bovendien wordt daarbij aangenomen, dat deze centrale instanties over voldoende informatie en inventiviteit beschikken, om grotendeels op eigen kracht de optimale oplossing te kunnen vinden. Bij een meerderheid van de cases zijn dergelijke tendensen te onderkennen. Expliciete voorbeelden van deze werkwijze kunnen worden aangetroffen in de cases over de Markerwaard, de Oosterscheldewerken, de HSL en de Betuweroute.

Voorts blijkt de centrale beleidsvoerende instantie veelal op een zeer gesloten manier te werk te gaan. De werkzaamheden worden achter gesloten deuren verricht; de informatieverschaffing aan de buitenwereld beperkt zich tot berichtgeving over de voortgang. Men hoedt zich ervoor om met alle afwegingen naar buiten te komen, omdat men vreest op die wijze tegenstanders munitie in handen te geven voor kritiek en tegenstand. De 'oplossingen' worden kant en klaar voorgelegd aan de andere betrokken partijen. Deze partijen worden zodoende pas geprikkeld om mee te denken op het moment dat er een uitgewerkt planvoorstel op tafel ligt. 'Meedenken over' verandert zo tot een 'reageren op'. De betrokkenen worden geconfronteerd met plannen waar zij hun eigen belangen niet of onvoldoende in herkennen, en waarbij bovendien de achterliggende afweging van belangen zich aan hun waarneming onttrekt, waardoor zij niet geneigd zijn medewerking te verlenen. Op deze wijze wordt extra weerstand gegenereerd terwijl tegelijkertijd belangrijke informatie en alternatieve ideeën niet of in een (te) laat stadium naar boven komen. Potentiële conflicten manifesteren zich dermate laat dat er niet meer op ingespeeld kan worden met als gevolg dat het verdere besluitvormingsproces kan verworden tot een strijdperk waarin voor- en tegenstanders elkaar in tal van slepende (juridische) conflicten de voet dwarszetten. Bij meerdere cases kan worden geconstateerd dat andere partijen pas in een laat stadium in de gelegenheid worden gesteld hun ideeën naar voren te brengen. Zinnvolle alternatieve oplossingen vormen niet zelden de aanleiding voor een algehele heroverweging waarbij de gehele voorbereidingsprocedure nog eens dunnetjes wordt overgedaan. Degelijke tijdrovende lussen in de besluitvorming hebben zich o.m. voorgedaan bij de besluitvorming rond Rijksweg 1, de HSL en de Flevolijn.

Bij enkele cases is er wel naar gestreefd om in een zo vroeg mogelijk stadium met een groot aantal betrokkenen tot overeenstemming te komen. Bij de Mainportontwikkeling van Schiphol en het IPNR is op een onorthodoxe wijze te werk gegaan. Verschillende partijen op diverse niveaus zijn van meet af aan betrokken bij de beleidsvoorbereidingen. In hoeverre deze aanpak leidt tot een vlotter verloop van de overige besluitvorming moet nog blijken.

Tekortkomingen in de inhoudelijke beleidsvoorbereiding

Omissies of fouten in de planvoorstellen komen in een later stadium aan de oppervlakte en nopen de beleidsvoerende instantie tot een aanvulling c.q. herziening van de plannen. Deze tekortkomingen moeten enerzijds gezien worden in het licht van de grote complexiteit van de materie en anderzijds in het licht van de hiervoor geschetste gesloten wijze van projectvoorbereiding als gevolg waarvan men onvoldoende profiteert van het kennispotentieel in de samenleving. Daarnaast is het denkbaar dat de

planvoorstellen als gevolg van politieke druk in een te korte tijd gereed moeten zijn. In het casemateriaal kan in dit verband worden gewezen op de gang van zaken rond de HSL en rond Rijksweg 1.

Vertragingen zijn voorts in een aantal gevallen het gevolg van het *bewust negeren van wettelijke termijnstellingen en andere vormen van bestuurlijke obstructie*. Met name de gemeentelijke overheden blijken de termijnen rond de bestemmingsplanprocedure vaak niet te respecteren. Ook op het gebied van de milieuwetgeving is termijnoverschrijding een algemeen fenomeen. De Boring West-Terschelling en de Vuilstort Twente Noord gelden hierbij als saillante voorbeelden.

Niet alleen de verantwoordelijke overheidsinstanties zijn gebonden aan wettelijke termijnen; ook de mogelijkheid om in te spreken of beroep aan te tekenen wordt nauwkeurig in de tijd afgebakend terwijl het uitbrengen van advies veelal eveneens aan termijnen is gebonden. In dergelijke gevallen worden blijkens de casestudies de gestelde tijdslijmieten niet of nauwelijks overschreden.

Terughoudend gebruik interventiemiddelen

Het blijkt dat hogere overheden in Nederland niet snel geneigd zijn om sancties te verbinden aan het weigeren van (planologische) medewerking of het negeren van de wettelijke termijnstellingen door lagere overheden. Het aanwijzingsinstrument (art. 37 WRO) blijkt in de huidige besluitvormingspraktijk slechts in uitzonderingsgevallen te worden toegepast. In de onderzochte cases wordt er in totaal vier keer een aanwijzing gegeven (Westerschelde Oeververbinding, Vuilstort Twente-Noord (2x) en Stortplaats 'De Dolten/De Wierde'. Al deze aanwijzingen zijn van relatief recente datum. Dit kan duiden op een trend: de huidige minister van VROM heeft bij zijn aantreden aangekondigd eerder naar het aanwijzingsinstrument te zullen grijpen. Veelal blijken de betrokken partijen er toch bewust voor te kiezen om het gerezen conflict door middel van overleg tot een oplossing te brengen hetgeen vaak veel tijd kost. Het is de vraag of het geven van een aanwijzing inderdaad leidt tot het doorbreken van een ontstane impasse. Op deze kwestie wordt nader ingegaan in paragraaf 5.4.2.

5.4.2 Procedureel-wettelijke factoren

De cases hebben betrekking op vele verschillende beleidsterreinen. Elk beleidsterrein kent eigen specifieke (wettelijke) procedures. In dit verband kan niet op alle specifieke regelingen worden ingegaan; de inventarisatie van knelpunten is beperkt tot aspecten die in algemene zin van toepassing zijn. De volgende aspecten komen aan de orde:

- duur van gerechtelijke uitspraken;
- cumulatie van regelingen;
- verticale en horizontale coördinatie;
- inspraak- en rechtsbeschermingsprocedures;
- effectiviteit van het interventie-instrumentarium.

Deze punten worden hieronder nader uitgewerkt.

Duur van gerechtelijke uitspraken

Zoals in het voorafgaande reeds naar voren is gekomen, is een deel van de stappen in het besluitvormingsproces aan termijnen gebonden. Er worden echter geen termijnen verbonden aan de periode waarin de Kroon en de Afdeling voor geschillen van bestuur uitspraak doen in beroepszaken. Het

grote tijdsbeslag dat soms gemoeid is met de ruimtelijke procedures kan voor een groot deel worden geweten aan de duur van de beroepszaken. In de casestudies kunnen enige saillante voorbeelden worden gevonden van gerechtelijke uitspraken die vele jaren op zich laten wachten. Het beroep dat de ENCI bijvoorbeeld in september 1977 aantekent tegen de weigering van een vergunning ten behoeve van de afgraving van het Plateau van Margraten wordt bijna acht jaar later (in juni 1985) door de Kroon afgewezen. Een dergelijke tijdsduur mag uitzonderlijk zijn; een periode van meerdere jaren beslist niet: bij de Vuilstort Twente-Noord laten de verschillende Kroonuitspraken respectievelijk 31, 27, 23 en 11 maanden op zich wachten.

Cumulatie van wettelijke procedures

Op één en dezelfde operatie is een keur aan verschillende regelingen van toepassing. Voor elk onderdeel van de te ondernemen activiteit geldt een andere vergunning- of planvormingsprocedure. Onderling kennen de regelingen in veel gevallen overlappende inhoudelijke vereisten. Bepaalde afwegingen worden meerdere keren gemaakt, steeds in het kader van een andere procedure en veelal door steeds andere instanties. Veel procedures kennen elk afzonderlijke beroepsmogelijkheden en inspraakfaciliteiten. De termijnen die gelden voor elk van de regelingen lopen qua tijdsduur sterk uiteen. Veelal worden de verschillende procedures volgtijdelijk doorlopen; een fenomeen dat ook wel wordt aangeduid als 'serieschakeling'. In de praktijk kan dit sterk vertragend werken.

De cumulatie van procedures leidt eveneens tot een cumulatie van rechtsbeschermingsfaciliteiten. Groepen en instanties die zich tegen een project verzetten grijpen de afzonderlijke beroepsprocedures aan om de voortgang van de besluitvorming te blokkeren. Aan bijna elke afzonderlijke beslissing is een aparte beroepsprocedure gekoppeld. Deze situatie is ontstaan omdat de wettelijke regelingen los van elkaar zijn ingevoerd. In de praktijk kan worden geconstateerd dat het mogelijk is om dezelfde belangen in verschillende procedures steeds opnieuw aan de orde te stellen. Voorts blijken specifieke beroepsmogelijkheden m.b.t. detailbeslissingen door betrokken partijen te worden aangewend om de voortgang van de operatie als geheel te dwarsbomen. Door beroep aan te tekenen tegen het verlenen van een vergunning van secundair belang kan de voortgang van de besluitvorming volledig geblokkeerd worden. Het eigenlijke doel van het beroep is niet zozeer de secundaire beslissing in kwestie aan te vechten, alswel de doorgang van het achterliggende besluit te dwarsbomen. De eigenlijke beweegredenen die ten grondslag ligt aan het gebruik van een beroepsgang is echter moeilijk vast te stellen. Alhoewel hier niet gesproken kan worden van oneigenlijk gebruik - de procedures worden in strikt juridische zin immers gebruikt waarvoor ze bedoeld zijn - levert deze praktijk toch een duidelijk knelpunt op. Het meest treffende voorbeeld van deze problematiek uit het case-onderzoek is de case Vuilstort Twente-Noord. In een slepend juridisch gevecht gebruiken de gemeente Borne en de particuliere actiegroepen met succes alle mogelijke middelen tegen de aanwijzing van het gewest. In totaal zien de tegenstanders kans meer dan twintig keer beroep of bezwaar aan te tekenen in het kader van o.m. de ruimtelijke en milieu-procedures die van toepassing zijn. Benadrukt moet worden dat het hier om een extreem voorbeeld gaat. Dit neemt niet weg dat de huidige regelgeving in principe alle gelegenheid biedt om tegen elke deelbeslissing bezwaar (en vervolgens beroep) aan te tekenen. Tegenstanders van de Betuweroute en de HSL hebben bedreigd om tot in het uiterste van deze mogelijkheden gebruik te maken om zodoende de aanleg van het project te dwarsbomen.

Los van het feit dat deze cumulatie van procedures de voortgang van de besluitvorming in veel gevallen frustrereert leidt het ook tot een zeer ondoorzichtige en weinig efficiënte gang van zaken. De nieuwe Tracé- en NIMBY-wet zijn bedoeld als oplossing van deze problematiek. In hoeverre beide wetten aan deze verwachting voldoen zal de praktijk moeten uitwijzen.

Tekortschietende verticale en horizontale coördinatie

Een bekend probleem vormt de gebrekkige afstemming tussen de verschillende besluitvormingssporen en -niveaus. De bevoegdheden om besluiten te nemen die voor (grote) projecten noodzakelijk zijn, zijn sterk gespreid over verschillende overheden. Zwaartepunten liggen bij de sectorale besluiten van het Rijk en ruimtelijke besluiten van gemeenten. Dit probleem wordt doorgaans aangeduid in termen van een gebrek aan horizontale, verticale en diagonale coördinatie ⁴⁶¹.

Het op elkaar aansluiten van de formele procedures in verschillende sporen was met name vroeger veelal niet of nauwelijks geregeld, waardoor er veelvuldig impasses ontstonden. De genoemde nieuwe tracéwet is eveneens bedoeld als oplossing van deze coördinatieproblematiek. Situaties, zoals die zich bijvoorbeeld voordeden rond de aanleg van Rijksweg 1 en de Flevolijn, waarbij een aantal gemeenten weigerden het vastgestelde tracé in hun bestemmingsplannen over te nemen, zullen waarschijnlijk tot het verleden gaan behoren ⁴⁶². Op andere beleidsterreinen blijft de situatie in dit opzicht echter problematisch.

De horizontale coördinatie op rijksniveau komt vaak zeer moeizaam tot stand. Cases als de Markerwaard, de Hogesnelheidslijn en het IPNR tonen aan dat gebrekkige beleidsafstemming tussen de verschillende departementen op rijksniveau een belangrijke bron van vertraging kan vormen. Overigens moet erop gewezen worden dat de horizontale coördinatie tussen de verschillende betrokken ministeries bij de cases Schiphol en met name de Betuweroute tot nog toe relatief soepel is verlopen. In het laatste geval lijkt de succesvolle horizontale coördinatie echter ten koste te gaan van de verticale beleidsafstemming met provincies en gemeenten.

In de huidige besluitvormingspraktijk kunnen voorts een aantal knelpunten worden aangewezen die betrekking hebben op de inspraak- en rechtsbeschermingsprocedures. In het voorafgaande kwam reeds de cumulatie aan rechtsbeschermingsfaciliteiten ter sprake.

Positionering van inspraakmomenten

De wijze waarop de inspraakprocedures in de diverse wettelijke procedures zijn ingepast loopt zeer sterk uiteen. Daarom moet ook hier worden volstaan met enige algemene opmerkingen. De situering van de inspraak- en rechtsbeschermingsmomenten in het besluitvormingsproces is van groot belang. Inspraakresultaten blijken in de praktijk meer dan eens de aanleiding te vormen tot een grondige heroverweging van de planvoorstellen. Uit het casusonderzoek kunnen verschillende voorbeelden worden aangehaald; Rijksweg 1, de HSL en de Betuweroute. Als op basis van de inspraak er een verregaande heroverweging plaatsvindt nadat er al jarenlang gestudeerd is op de plannen kan men zich

⁴⁶¹ J. Wessel, Ruimtelijk relevante besluitvorming, afstemming of integratie?, in: Bestuur nr. 9, oktober 1985, blz. 10.

⁴⁶² De planologische inpassing van het vastgestelde tracé van rijksweg 1 wordt door de gemeenten in een zeer verschillend tempo ter hand genomen (variërend van 2 tot ruim 9 jaar na de tracévaststelling).

afvragen of die inzichten niet in een eerder stadium naar voren hadden kunnen komen. Het zou kunnen dat de instantie die de verantwoordelijk is voor de beleidsvoorbereiding haar werkzaamheden niet goed heeft gedaan (zie hiervoor par. 5.4.1). Het is echter ook mogelijk dat de inspraakronde niet op het juiste moment in het proces is gesitueerd. Het meest geschikte moment is afhankelijk van het motief dat men hiermee voor ogen heeft. Drie vormen van inspraak kunnen worden onderscheiden ⁴⁶³:

- Inspraak gericht op versterking van het democratisch gehalte van de besluitvorming. Dit type inspraak moet zoveel mogelijk aan het begin van de besluitvorming worden gehouden omdat de inspreker dan nog daadwerkelijk invloed kan uitoefenen op de beleidskeuzen.
- Inspraak gericht op het verkrijgen van de voor de besluitvorming noodzakelijke gegevens over relevante feiten en belangen. Deze vorm van inspraak zou bij voorkeur zo vroeg mogelijk in het besluitvormingsproces gehouden moeten worden, maar kan gedurende het gehele proces een functie vervullen voor zowel de beleidsvoorbereidende instantie als voor de insprekers.
- Inspraak gericht het voorkomen van onnodige aantastingen van de belangen van de individuele burger (als een vorm van rechtsbescherming). Dit type inspraak dient aan het einde van het besluitvormingsproces gesitueerd te zijn. Op dat moment is immers pas duidelijk wiens belangen door het voorgenomen besluit zullen worden geschonden.

In de praktijk zal een inspraakprocedure nooit volledig gericht zijn op één van de hier boven beschreven doelen. Uit de voorbeelden blijkt dat in de huidige praktijk de inspraakprocedures een belangrijke rol vervullen m.b.t. het vergaren van informatie; tijdens de inspraak komen voor de initiatiefnemer klaarblijkelijk onverwachte standpunten en ideeën naar voren. Op basis hiervan kan de conclusie worden getrokken dat de inspraak vaak in een te laat stadium plaatsvindt. Het bieden van inspraakfaciliteiten op een moment dat de besluitvorming al ver gevorderd is betekent dat de insprekers geconfronteerd worden met een uitgewerkt voorstel dat zich nauwelijks leent voor aanpassingen. De inspraak wordt beschouwd als 'mosterd na de maaltijd' (een situatie zoals die zich momenteel in de besluitvorming rond Schiphol voordoet). De opstellers van het plan zullen niet gauw geneigd zijn hun (intern vaak zwaar bevochten compromis-)plan te herzien. Heroverwegingen blijken soms echter niet te vermijden en kosten dan zeer veel tijd.

Positionering van rechtsbeschermingsmomenten

Rechtsbescherming komt aan de orde nadat een bestuursorgaan een formeel besluit heeft genomen. Een belanghebbende partij kan er middels een bezwaar- of beroepsprocedure op aandringen dat de betreffende beslissing wordt teruggedraaid. Een objectief bepaalbare fout of een subjectief minder gelukkige waardering van belangen bij de voorbereiding van het besluit kunnen aanleiding zijn om een dergelijk verzoek in te willigen.

De wijze waarop de belanghebbende partij zijn bezwaren kenbaar kan maken verschilt per wettelijke procedure. Soms bestaat er geen enkele mogelijkheid om een beslissing aan te vechten. Dit is met name het geval als de betreffende procedure niet wettelijk geregeld is zoals in de voormalige buitenwettelijke tracéprocedure. Tegen de tracébeslissing van de minister stond geen beroepsgang

⁴⁶³ Zie: Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne, Rapport van de Werkgroep Inspraak en Beroep Milieuhygiëne ('Commissie Duk'), Leidschendam, 1974, blz. 19.

open (ook een AROB-beroep was niet mogelijk: het betreft immers een besluit zonder rechtsgevolgen). Rechtsbescherming kwam dan pas aan de orde in het kader van de bestemmingsplanprocedure die volgt op de tracéprocedure. Bezwaren die gehonoreerd worden kunnen aanleiding zijn om (aspecten van) de sectorale besluitvorming in heroverweging te nemen. Het is duidelijk dat de rechtszekerheid van de burger hiermee niet gediend is. Ook vanuit het oogpunt van de voortgang van de besluitvorming is deze situatie bezwaarlijk: er kan sprake zijn van substantieel tijdverlies als gerechtvaardigde bezwaren onnodig laat naar voren worden gebracht. De nieuwe Tracéwet ondervangt dergelijke problemen door beroep op de tracébeslissing mogelijk te maken. Bij niet-tracéprojecten, zoals de mainport-ontwikkeling van Schiphol en de boring West-Terschelling, komt de rechtsbescherming echter pas in een relatief laat stadium aan de orde.

Geringe effectiviteit van het interventie-instrumentarium

Het 'overrulen' van lagere door hogere overheden vindt in Nederland slechts bij wijze van uitzondering plaats. Hogere bestuursorganen zijn niet snel geneigd hun toevlucht te zoeken in dwangmaatregelen. Een van de oorzaken van die aan deze omstandigheid ten grondslag ligt betreft de geringe effectiviteitsverwachting: daar waar het bedoeling is de lagere overheid op korte termijn tot medewerking te dwingen blijkt met name de toepassing van het gecombineerde aanwijzings- en uitnodigingsinstrument uit de Wet Ruimtelijke Ordening (WRO) niet te leiden tot een vlotter verloop van de besluitvorming. De procedure rond de aanwijzing/uitnodiging neemt zeer veel tijd in beslag met name als gevolg van het feit dat er vrijwel altijd beroep blijkt te worden aangetekend. In de onderzochte cases wordt vier keer een aanwijzing gegeven; in alle gevallen wordt beroep aangetekend. Dit beroep kent een opschortende werking zodat geen gevolg hoeft te worden gegeven aan een gegeven uitnodiging zolang geen onherroepelijke uitspraak is gedaan over de beroepszaak in kwestie. Gelet op de duur van de Kroon- en rechterlijke procedures kan zodoende van een vlotte realisatie van het project geen sprake zijn. Dit is a fortiori het geval indien de gemeente niet van zins is haar verzet op te geven. Zoals uit de case Vuilstort Twente-Noord naar voren komt blijft het mogelijk voor tegenstanders om op tal van manieren een spaak in het wiel te steken nadat de aanwijzing gegrond is verklaard. In de case Stortplaats 'De Doltten/De Wierde' lijkt het aanwijzingsinstrument op het eerste gezicht wel z'n vruchten af te werpen: de gemeente gaat direct na de uitspraak van de Raad van State er toe over het bestemmingsplan aan te passen. Toch lijkt de plotselinge medewerking van de gemeente eerder toe te schrijven aan de uitgebreide compensatieregelingen die in de tussentijd met de provincie overeen zijn gekomen.

De NIMBY-wet is bedoeld ter verbetering van de effectiviteit van het interventie-instrumentarium.

5.4.3 Financieringsfactoren

Bij het ontstaan van veel vertragingen in de bestudeerde cases speelt *de tijdige beschikbaarheid van voldoende financiële middelen en de verdeling van de kosten* een belangrijke rol. De beschikbaarheid van financiële middelen hangt nauw samen met de aanwezigheid van politieke wil om de operatie snel van de grond te krijgen. De problematiek kan echter niet worden gezien als louter een zaak van politieke prioriteitstelling.

De financiering blijkt bij meerdere cases pas in een dermate laat stadium aan de orde te worden gesteld dat de voortgang van de besluitvorming erdoor vertraagd wordt. Voortdurende onzekerheid over de financiering van een project ondermijnt het vertrouwen in de operatie en nodigt niet uit tot grote inzet bij de betrokken partijen. De onderhandelingen over de financiering van de Westerschelde Oeververbinding zijn nog in volle gang terwijl over de noodzakelijke ruimtelijke reserveringen op het scherpst van de snede wordt gestreden (via een aanwijzingsprocedure). Bij de aanleg van de Metro in Amsterdam worden de werkzaamheden zelfs een jaar stilgelegd omdat de financiële middelen ontoereikend blijken te zijn.

In enkele gevallen blijken de financiën niet beschikbaar te zijn als het project feitelijk uitvoerings-gereed is. Alhoewel de gelden in principe wel op de begroting gereserveerd zijn, blijkt het moeilijk om de gelden 'naar voren te halen' als er, eerder dan gepland, behoefte aan blijkt te bestaan. Het vastgestelde kasritme is bepalend voor de voortgang. Bij de aanleg van Rijksweg 1 leidde dit ertoe dat particulieren ertoe overgingen het geld voor te schieten. Bij de realisering van de Willemspoortunnel is het uiteindelijk wel gelukt, zij het met moeite, om de gelden op de begroting naar voren te halen.

Private financiering wordt veelal gezien als een manier om het krappe overheidsbudget te omzeilen. Sinds enige tijd tracht de rijksoverheid om bepaalde projecten hiermee vlotter van de grond te krijgen ⁴⁶⁴. Of hiermee altijd tijd wordt gewonnen valt te betwijfelen. Uit de cases blijkt het rondkrijgen van de private financiering van een project in alle gevallen gepaard te gaan met langdurige onderhandelingen. Na jarenlange vruchteloze onderhandelingen is de (gedeeltelijk) private financiering van de Markerwaard afgeketst (hetgeen mede de oorzaak zou zijn de gehele operatie af te blazen). Het IJ-oeverproject heeft een verstrekkende herdefiniëring ondergaan nadat de private financier tussentijds afhaakte. Veel projectonderdelen zijn op de lange baan geschoven. In de case 'Tunnel onder de Noord' hebben de onderhandelingen eveneens meerdere jaren in beslag genomen. Over de private financiering en exploitatie van de Westerschelde Oeververbinding (WOV) wordt al jaren onderhandeld. De knoop is nog steeds niet doorgehakt.

Conflicten over de verdeling van bepaalde kosten die moeten worden gemaakt ten behoeve van de realisering van het project zijn voorts meermalen aanleiding voor het ontstaan van vertraging. Zo blijkt er soms onenigheid te ontstaan over de financiering van noodzakelijke planaanpassingen. Gemeenten die menen geen belang te hebben bij de realisering van een bepaald project op hun grondgebied willen vaak de kosten van o.m. (bestemmings-)planwijzigingen vergoed zien. Ook onenigheid over de financiering van secundaire werken in het verlengde van het project vormt in sommige gevallen een bron van vertraging. De aanleg van een grootschalige (infrastructurele) voorziening maakt fysieke aanpassingen op tal van terreinen noodzakelijk. Zo kan het noodzakelijk zijn dat de ontsluiting ter plaatse wordt veranderd. De aanpassingen die direct verband houden met de hoofdoperatie worden doorgaans gefinancierd door de initiatiefnemer. Over de verdeling van de kosten die gemoeid zijn met secundaire werken kunnen conflicten ontstaan (Rijksweg 1, Willemspoortunnel); ook hier zal een

⁴⁶⁴ De regering ziet private financiering als een manier om de besluitvorming te versnellen. Zie: Tweede Kamer, Infrastructuur, 22 512 nr. 1, 1991-1992, blz. 4.

lokale gemeenschap die weinig of geen profijt trekt van de realisering van het project niet direct geneigd zijn om toegeeflijk te zijn.

5.4.4 Overige verdragingsfactoren

Sommige verdragingsfactoren zijn niet in te delen bij de voorgaande categorieën. In tegenstelling tot de hierboven beschreven aspecten is het niet of nauwelijks mogelijk deze factoren te beïnvloeden. Het is echter wel van belang notie te nemen van deze factoren omdat ze in bepaalde gevallen een belangrijke verklaring vormen voor vertragingen en wendingen in het verloop van het besluitvormingsproces.

De factor *toeval* speelt een belangrijke en vaak sterk onderschatte rol: niet voorziene gebeurtenissen (calamiteiten of politieke machtswisselingen) of ontwikkelingen (economische recessie, verandering in het milieudenken) kunnen de context van de besluitvorming volledig veranderen hetgeen niet alleen tot vertraging kan leiden maar ook tot een versnelde gang van zaken. In elk besluitvormingsproces spelen dergelijke factoren in meer of mindere mate een rol. In de besluitvorming rond de Oosterscheldewerken heeft de factor toeval bijvoorbeeld een belangrijke rol gespeeld; zo lijkt er een bepalende invloed te zijn uitgegaan van de politieke machtswisseling in 1972 (het aantreden van het kabinet Biesheuvel) en de weersomstandigheden tijdens een cruciale fase van de besluitvorming (hoog water). Met betrekking tot de case Schiphol kunnen bijvoorbeeld de val van kabinet Lubbers-II (mei 1989) en de vliegcrash in de Bijlmermeer (eind 1992) als toevalsfactoren worden bestempeld, die van bepalende invloed op het tijdsverloop zijn geweest. Het ongeval met de El Al-Boeing heeft de minister van V&W doen besluiten extra onderzoeken uit te laten voeren naar de externe veiligheid van de luchthaven. Het verloop van de besluitvorming is hierdoor enige maanden vertraagd ten opzichte van de aanvankelijke tijdsplanning van de minister. Het thema veiligheid is sinds de ramp een zeer belangrijk item geworden in de discussies over het toekomstige banenstelsel van de luchthaven.

Een verschijnsel dat zich gedurende het gehele proces voor kan doen is het effect dat '*vertraging nieuwe vertraging oproept*'. Hoe meer tijd het besluitvormingsproces in beslag neemt, hoe groter de kans is dat de perceptie van de problematiek en de doelstellingen aan verandering onderhevig zijn en hoe groter daardoor de kans is dat (een deel van) het proces opnieuw doorlopen moet worden in het licht van de nieuwe (politieke/maatschappelijke) inzichten. Illustratief in dit opzicht zijn de verwickelingen rond de Vuilstort Twente-Noord: als na ruim acht jaar procederen (en een aanwijzing) het bestemmingsplan ten behoeve van de vuilstort Twente-Noord bij de Kroon belandt, onthoudt deze goedkeuring aan (een deel van) het plan als gevolg van tussentijds veranderde milieunormen.

Tenslotte kan worden gewezen op *technische onzekerheden* die een rol kunnen spelen bij het ontstaan van vertraging. Dit aspect hangt nauw samen met de mate waarin er innovatieve aspecten zijn verbonden aan de realisering van het project. Als de uitvoering van een project de toepassing van nieuwe technieken en bouwmethoden met zich meebrengt wordt de kans op het ontstaan van vertragingen, met name gedurende de uitvoeringsfase, aanmerkelijk groter. De Oosterscheldewerken, een technisch-innovatief project van de eerste orde, zijn bijvoorbeeld gepaard gegaan met diverse vertragingen gedurende de uitvoering van de werkzaamheden. De angst voor dergelijke vertragingen speelde een belangrijke rol bij de afwijzing van het geboorde tunnelalternatief voor de Betuweroute.

Technische onzekerheden kunnen worden beperkt door voor een 'eenvoudige variant' te kiezen. De keuze voor een ingewikkelde technische oplossing kan echter voor de hand liggen als daarmee belangentegenstellingen kunnen worden verzoend, die anders wellicht voor nog meer vertraging zouden hebben gezorgd. Deze situatie deed zich voor bij de aanleg van de Oosterscheldewerken en was wederom aan de orde bij de discussies rond de Betuweroute.

5.5 Beschouwingen in de literatuur

In de voorgaande paragrafen zijn de grote lijnen geschetst die uit het casemateriaal naar voren komen. De vraag dient zich aan in hoeverre dit beeld in andere onderzoeken onderschreven of juist tegengesproken wordt. Er is reeds op gewezen dat er nauwelijks onderzoeksmateriaal voor handen is dat expliciet gericht is op het tijdsaspect van besluitvorming. Toch geldt het tijdsbeslag of de efficiëntie van de besluitvorming in verschillende studies als een belangrijk aandachtspunt. Hieronder wordt ingegaan op de uitkomsten van ander onderzoek. Achtereenvolgens wordt - parallel aan de voorgaande paragrafen - ingegaan op de omvang en het aard van het tijdsbeslag (5.5.1), vertragingen (5.5.2) en de oorzaken van vertraging (5.5.3).

5.5.1 Omvang en aard van het tijdsbeslag

De omvang en de aard van het tijdsbeslag komen in veel studies (impliciet) aan de orde. In de studie van Huberts⁴⁶⁵ wordt een vijftiental besluitvormingsprocessen doorgelicht op het terrein van de rijkswegenplanning in Noord-Brabant. Over het algemeen blijkt de besluitvorming minstens tien jaar in beslag te nemen terwijl met de meest langdurige processen meer dan dertig jaar gemoeid is. De projecten die volgens de auteur nauwelijks op tegenstand stuiten blijken na de tracévaststelling gemiddeld nog zeventien jaar in beslag te nemen⁴⁶⁶. Het blijkt gemiddeld ruim negen jaar te duren voordat bepaalde rijkswegen, ten behoeve waarvan wel voorbereidingswerkzaamheden zijn verricht, definitief worden geschrapt. De overige projecten gingen gepaard met (uitgebreid) verzet; er blijkt in deze gevallen alleen al zo'n vijftien jaar gemoeid te zijn met de besluitvorming omtrent de tracévaststelling (dus excl. de uitwerkings- en uitvoeringsfasen). De studie van Huberts levert hetzelfde beeld op als het onderhavige caseonderzoek: het voornaamste tijdsbeslag is gemoeid met de voorbereiding (tracéprocedure) en, in mindere mate, met de uitwerking (bestemmingsplanprocedures, vergunningverlening).

Duenk en Hobma hebben in opdracht van de RPD een drietal studies verricht naar praktijkproblemen bij de realisatie van sectorale projecten⁴⁶⁷. De onderzoeken hebben betrekking op een drietal beleidsterreinen (rijkswegentracering, dieptedelfstoffenwinning en de geluidszonering van burgerluchtvaartterreinen). In elk van de onderzoeken worden enige praktijkcases beschreven (waaronder enkele

⁴⁶⁵ Huberts, op. cit., 1988.

⁴⁶⁶ Hierbij wordt de voorbereidingsfase (het opstellen van de tracénota) dus niet meegerekend. De rijkswegen A55, A67a, A67b en A62a werden volgens Huberts "probleemloos aangelegd". Vergelijk Huberts, op. cit., 1988, blz. 122.

⁴⁶⁷ Duenk en Hobma, op. cit., 1987a, 1987b, 1988.

als basis hebben gediend voor cases uit de onderhavige studie). Duenk en Hobma betrekken het snelheidsaspect expliciet in hun onderzoeken. De besluitvorming strekt zich in elk van de onderzochte cases uit over minstens één decennium. De onderdelen binnen de besluitvorming die relatief veel tijd in beslag nemen lopen sterk uiteen.

In een studie van Bureau Sigmond⁴⁶⁸ zijn een groot aantal cases op het terrein van de oppervlakte-delfstoffenwinning (globaal) onderzocht. De studie, uitgevoerd in opdracht van Rijkswaterstaat, richt zich echter alleen op de vergunningen- en beroepsfase; de voorbereidingsfase blijft buiten beschouwing ('op grond van de nadrukkelijke wens van de opdrachtgever'). Desondanks blijken de doorlooptijden in zes van de negen onderzochte cases meer dan tien jaar te bedragen. De vergunningenprocedures en met name de hieraan gekoppelde beroepsprocedures nemen zeer veel tijd in beslag.

De studie van De Koningh et. al.⁴⁶⁹ is in het bijzonder gericht op de verticale afstemming van besluitvorming over ruimtelijke aangelegenheden. Het empirische deel van het onderzoek omvat een vijftal casestudies naar gecompliceerde besluitvormingssituaties op een aantal verschillende beleidsterreinen (de casestudie 'Ruilverkaveling Havelte' heeft als basis gediend voor de gelijknamige case in het onderhavige onderzoek). Het tijdsbeslag van de besluitvorming strekt zich bij vier van vijf geselecteerde cases uit over een periode van meer dan twintig jaar. Met name de planologische inpassing vergt verhoudingsgewijs veel tijd.

In de studie van Van der Knaap et. al.⁴⁷⁰ worden een drietal cases onderzocht die betrekking hebben op de realisering van vuilverwerkingslocaties, waaronder de case Vuilstort Twente-Noord (Borne) die ook in het onderhavige onderzoek is betrokken. De besluitvorming inzake de twee andere onderzochte projecten neemt twaalf jaar (Beuningen) respectievelijk elf jaar (Nistelrode) in beslag (beide processen zijn nog niet afgerond)⁴⁷¹. In beide gevallen is er relatief veel tijd gemoeid met de planologische inpassing en de vergunningverlening.

De studie van Van Alteren et. al.⁴⁷² is met name gericht op de sectorale projectstudies rond infrastructurele projecten. De efficiëntie van de besluitvorming vormt niet het centrale aandachtspunt; de nadruk ligt veeleer op de zorgvuldigheid. Onder meer op basis van een aantal casestudies wordt de besluitvormingspraktijk beschreven waarbij wordt gewezen op het fenomeen 'wilsvorming' als tijdsbepalend element: '(..) het kost betrokkenen vaak tijd om aan voorstellen te wennen'⁴⁷³. Voorts wordt gewezen op het grote tijdsbeslag dat is gemoeid met de planologische inpassing, en de gevolgen van de grote dynamiek van beleid en waarden en normen.

⁴⁶⁸ Bureau Sigmond, op. cit., 1992.

⁴⁶⁹ De Koningh et. al., op. cit., 1985.

⁴⁷⁰ Van der Knaap et. al., op. cit., 1986.

⁴⁷¹ Gerekend vanaf het begin van de voorbereidingsfase (volgens de afbakening uit het onderhavige onderzoek).

⁴⁷² Van Alteren et. al., op. cit., 1990.

⁴⁷³ Van Alteren et. al., op. cit., 1990, blz. x.

Het onderzoek van Lambers et. al.⁴⁷⁴ is niet direct gebaseerd op casemateriaal. Centraal staan de juridische aspecten rond de versnelling van de procedures betreffende grote projecten. Lambers et. al. wijzen o.m. op de lange duur van het voorbereiden van een groot project vóór de openbare fase van besluitvorming. De auteurs wijzen in dit verband op de complexiteit van de materie waardoor '(..)' zeer veel studie en interne besluitvorming '(..)' nodig is.

Het beeld dat naar voren komt uit de beschikbare literatuur stemt in grote lijnen overeen met de resultaten van de onderhavige studie. Het gemiddelde beeld van het tijdsbeslag in het onderhavige onderzoek strookt met hetgeen uit andere studies naar voren komt. Een belangrijke kanttekening bij de resultaten is op zijn plaats: veelal worden met name de problematische gevallen in een onderzoek betrokken waardoor het gemiddelde tijdsbeslag van de besluitvorming in de praktijk naar alle waarschijnlijkheid eerder kleiner dan groter zal zijn. De overwegende nadruk in sommige onderzoeken op het tijdsbeslag dat gemoeid is met de planologische inpassing en de vergunningverlening kan verklaard worden uit het feit dat in een aantal van deze studies de voorbereidingsfase (deels) buiten beeld blijft. Tegelijkertijd kan geconstateerd worden dat de onderhavige studie een aantal cases omvat waarbij de planologische inpassing, de vergunningverlening en de uitvoering (nog) niet aan de orde zijn geweest. Als gevolg hiervan komt de nadruk meer op de voorfasen te liggen.

5.5.2 Vertragingen en vertragingfactoren

In nagenoeg alle geraadpleegde studies wordt geconstateerd dat de besluitvorming rond grote projecten in het algemeen langer duurt dan wenselijk⁴⁷⁵. In de verschillende onderzoeken van Duenk en Hobma komt de lange duur van de besluitvorming als meest prominente knelpunt naar voren⁴⁷⁶. De Koningh et al. stellen n.a.v. de vijf cases die door hen zijn onderzocht dat '(..)' de noodzakelijke tijdsduur vaak (verre) wordt overschreden'⁴⁷⁷. In een tabel delen de onderzoekers de opgetreden vertragingen toe aan de verschillende onderscheiden fasen (vergelijkbaar met tabel 5.3). In de uitvoeringsfase van het sectorale spoor en voorbereidingsfase van het ruimtelijke spoor treedt relatief de meeste vertraging op. In tegenstelling tot het onderhavige onderzoek is er nauwelijks sprake van vertragingen in de voorbereidingsfase van het sectorspoor.

In kort bestek wordt hieronder nagegaan in hoeverre de vertragingfactoren die in deze studie naar voren komen (operationele, procedureel-wettelijke, financiële en overige factoren) ook in andere onderzoeken worden genoemd. Tevens wordt er aangegeven op welke punten de resultaten van dit onderzoek afwijken van hetgeen elders in de literatuur wordt gesteld.

⁴⁷⁴ Lambers et. al., op. cit., 1994, blz. 58.

⁴⁷⁵ Zie o.m. G.R. Teisman en R.J. In 't Veld, Beslissen over stedelijke infrastructuur, een onderzoek naar interorganisatorische besluitvormingsprocessen, i.o.v. Binnenlands Bestuur, 1988, blz. 43. J.J.Th.A. Rietbroek, 'Naar veranderingen in de planningstructuur voor verkeer en vervoer', Bouwrecht, oktober 1983, blz. 761.

⁴⁷⁶ Duenk en Hobma, op. cit., 1987a, 1987b en 1988.

⁴⁷⁷ De Koningh et. al., op. cit., 1985, blz. 184.

5.5.3 Vertragsingsfactoren in de literatuur

Het knelpunt '*gebrekkige monitoring van maatschappelijke behoeften*' wordt in de literatuur nauwelijks genoemd, laat staan in verband gebracht met de lange tijdsduur van de besluitvorming. Een uitzondering vormt de studie van Aquina⁴⁷⁸ waarin de case 'Tielse brug' (deze studie diende als basis voor de case 'Waalbrug bij Tiel' zoals beschreven in hoofdstuk 3) geanalyseerd wordt in termen van het (dynamische besluitvormings-)model van Bachrach en Baratz. Expliciet wordt ingegaan op de barrières die een projectvoorstel moet overwinnen om op de politieke agenda te komen.

Het verschijnsel '*politieke besluiteloosheid*' wordt in meerdere studies aan de orde gesteld. In de studie van Bureau Sigmond wordt deze problematiek als volgt verwoord: 'Het onderzoeksteam heeft sterk de indruk gekregen dat niet zelden vooral gemeenten alle hun ten dienste staande middelen benutten om het nemen van een besluit voor zich uit te schuiven'⁴⁷⁹. Teisman signaleert dat '(..) veel blokkades in de interactie zijn terug te voeren op non-selectie'. Dit verschijnsel wordt door de auteur aangeduid als het voornaamste knelpunt in de complexe besluitvormingspraktijk⁴⁸⁰.

In vele, met name recente onderzoeken worden *tekortkomingen in het projectmanagement* gesignaleerd. Op een aantal plaatsen wordt ook een verband gelegd met de lange tijdsduur van de besluitvorming. Huigen et. al. plaatsen enige kritische noten bij de werkwijze van het Ministerie van V&W inzake de besluitvorming rond de Betuweroute; de aanpak wordt volgens de auteurs gekenmerkt door een "(..) primaat van technische en juridische procedures"⁴⁸¹. Koekebakker⁴⁸² beschrijft de besluitvorming rond het Markerwaardproject als volgt: "(..) het kan als een schoolvoorbeeld van een onder druk van de maatschappelijke omstandigheden aangepast beleidsvormingsproces waarbij de uitkomst van dit proces voor de beleidsmakers al van tevoren vaststond maar waarbij de kernvraag was, 'hoe kan de buitenwereld overtuigd worden? Vanuit de traditionele vanzelfsprekendheid dat datgene wat men deed nuttig en goed was, stuitte men plotseling op weerstanden die niet te voorzien waren". Vergelijkbare conclusies over een dergelijke werkwijze werden eerder getrokken door o.m. Leemans en Geers (t.a.v. de Oosterscheldewerken)⁴⁸³. Teisman en In 't Veld⁴⁸⁴ gaan expliciet in op de relatie tussen de aanpak/het management van de besluitvorming en de snelheid van het proces: "(..) niet de formele structuur, maar het vermogen van partijen om samen te werken, in te spelen op zich voordoende kansen en onderlinge conflicten te regelen, bepaalt de snelheid en de kwaliteit van de besluitvorming".

478 Aquina, op. cit., 1989 (1985).

479 Bureau Sigmond, op. cit., 1992, blz. 96-97.

480 Teisman, op. cit., 1992, blz. 247.

481 Huigen et. al., op. cit., 1993.

482 Koekebakker, op. cit., 1983, blz. 773.

483 Leemans en Geers, op. cit., 1983, blz. 180.

484 Teisman en In 't Veld, op. cit., 1988, blz. 42.

De *tekortschietende kwaliteit van de inhoudelijke beleidsvoorbereiding* wordt o.m. in de studie van Lambers et al. aangemerkt als vertragsfactor⁴⁸⁵. De auteurs brengen de tekortkomingen, die aan het licht komen tijdens de inspraak- en adviesronden, in verband met de grote complexiteit van de besluitvorming. De inhoudelijke kwaliteit van de besluitvorming wordt door Siersma gezien als het bepalende element voor de voortgang van de besluitvorming: "(..) voor uitvoerbaar beleid blijkt in deze cases de kwaliteit van het beleid en de beleidsvoering (..) belangrijker dan de bevoegdheden waarover de actor beschikt"⁴⁸⁶.

Het veelvuldig *negeren van wettelijke termijnstellingen* wordt in zeer veel onderzoeken als belangrijk knelpunt genoemd. Geconstateerd kan worden dat het hier gaat om een vrij algemeen fenomeen dat zich niet beperkt tot bepaalde beleidsterreinen of specifieke procedures: "In alle procedures die in het kader van de ontgrondingen aanvraag doorlopen moeten worden, worden termijnen overschreden"⁴⁸⁷. Op het gebied van de milieuwetgeving is termijnoverschrijding een algemeen fenomeen⁴⁸⁸. Duenk en Hobma maken melding van "herhaalde termijnoverschrijdingen van de WRO 1965"⁴⁸⁹. Overschrijdingen van de termijnen die gelden voor insprekers of appellanten (bezwaar/beroepsprocedures) zijn daarentegen niet tot nauwelijks aan de orde⁴⁹⁰.

Duenk en Hobma⁴⁹¹ en De Koningh et al.⁴⁹² maken melding van een *terughoudend gebruik van interventiemiddelen* door hogere overheden. Een en ander wordt door de laatstgenoemde auteurs in verband gebracht met de consensusgerichte bestuurscultuur in Nederland "(..) waarin eenzijdige (dwang)maatregelen heel moeilijk worden geaccepteerd". Daarnaast worden door de Koningh et al. een aantal andere redenen voor het beperkte gebruik van met name de aanwijzingsbevoegdheid genoemd. Gewezen wordt op de problematiek van de schadevergoeding (betaalt de gemeente of de hogere overheid?) en het ontbreken van een adequaat streekplan (in het geval van een provinciale aanwijzing). Tenslotte noemt men als reden de geringe effectiviteitsverwachtingen. Dit laatste punt wordt in de onderhavige studie als een aparte vertragsfactor aangemerkt (*geringe effectiviteit van het interventie-instrumentarium*).

485 Lambers et. al., op. cit., 1994, blz. 56.

486 Siersma, op. cit., 1993, blz. 386.

487 Bureau Sigmond, op. cit., 1992, blz. 96.

488 Evaluatiecommissie Wabm., Evaluatie coördinatie-regeling ex Wabm. Achtergrondstudie nr. 5, 1987, in: Bureau Sigmond, op. cit., 1992, blz. 45.

489 Duenk en Hobma, op. cit., 1987a, blz. 71; Duenk en Hobma, op. cit. 1987b, blz. 61.

490 Zie ook: Lambers et. al., op. cit., 1993, blz. 60.

491 Duenk en Hobma, op. cit., 1987b, blz. 61.

492 De Koningh et. al., op. cit., 1985, blz. 186.

Een belangrijk knelpunt dat in veel studies uitgebreid aan de orde komt is de *lange duur van gerechtelijke uitspraken (beroepsprocedures)* ⁴⁹³. Bureau Sigmond constateert dat gerechtelijke uitspraken soms meerdere jaren op zich laten wachten. In een aantal van de door hen onderzochte cases laat de Kroonuitspraak meer dan vijf jaar op zich wachten ⁴⁹⁴.

De *cumulatie van regelingen* kan gelden als een knelpunt dat eveneens in vele studies aan de orde is gekomen. Volgens Wessel bestaan er "te veel onderling elkaar overlappende plannen en voornemens, waarbij de relatie tot de uitvoering te onzeker is" ⁴⁹⁵.

De vertragingen die ontstaan als gevolg van de *tekortschietende verticale en horizontale coördinatie* worden in diverse studies breed uitgemeten. De coördinatieproblematiek vormt al lange tijd onderwerp van studie ⁴⁹⁶. De problematiek rond verticale coördinatie geldt in de studie van de Koningh et al. als centraal aandachtspunt. Met name projecten met een monofunctioneel, top-down/toedelings-karakter in het buitengebied leveren verhoudingsgewijs veel vertragingproblemen op. De locatiebeslissing is in deze gevallen het meest problematisch ⁴⁹⁷. Op het terrein van de dieptedelfstoffenwinning karakteriseren Duenk en Hobma de situatie als volgt: "Verschillende instanties houden zich in verschillende sporen onafhankelijk van elkaar met dezelfde vraag bezig, waarbij er tegengestelde uitspraken kunnen ontstaan" ⁴⁹⁸.

De weinig efficiënte situering van *inspraak- en rechtsbeschermingsprocedures* in het besluitvormingsproces wordt door Duenk en Hobma als knelpunt aangemerkt; "(..) het aantal bezwaar- en beroepsmogelijkheden is voor de kwaliteit van de rechtsbescherming zeker niet van doorslaggevende betekenis. Als minstens zo belangrijk kan de situering van een rechtsbeschermingsmoment in de totale voorbereidingsprocedure (..) worden aangemerkt" ⁴⁹⁹. Ook Noordanus spreekt van "(..) een slechte timing van beïnvloedingsmomenten voor de burger (..) die "(..) tot aanzienlijke vertraging aanleiding kan geven" ⁵⁰⁰. Genoemde auteurs refereren overigens in beide gevallen aan de praktijk rond de aanleg van lijninfrastructuur; de nieuwe Tracéwet geldt als een duidelijke verbetering op dit vlak.

493 Zie: De Koningh et. al., op. cit., 1985, blz. 187.

494 Bureau Sigmond, op. cit., 1992, blz. 51.

495 J. Wessel, 'Knelpunten in de wetgeving, jurisprudentie en bestuurspraktijk bij planning en besluitvorming rond infrastructuurprojecten', Bouwrecht, augustus 1983, blz. 813.

496 Stichting Weg, op. cit., 1966.

497 De Koningh et. al., op. cit., 1985, blz. 224.

498 Duenk en Hobma, op. cit., 1987b, blz. 55.

499 Duenk en Hobma, op. cit., 1987a, blz. 67.

500 P.G.A. Noordanus, 'Verbetering van de besluitvorming over infrastructuurprojecten. De rol van de wetgever', Bouwrecht, oktober 1983, blz. 814.

Vertragingen die voortkomen uit een *beperkte beschikbaarheid van financiële middelen* worden vastgesteld door Duenk en Hobma⁵⁰¹ op het terrein van de rijkswegenplanning. Ook Wessel⁵⁰² en de Koningh et. al. noemen de onzekerheid over de financiering als vertragingfactor. De laatstgenoemde auteurs wijzen in dit verband op de principiële bezwaren die bestaan t.a.v. meerjarige commitments van het parlement aan de rijksbegroting⁵⁰³.

Toeval wordt in meerdere studies aangeduid als een onbeheersbare factor die veelal van bepalende invloed is op de voortgang van de besluitvorming, zowel in vertragende als in versnellende zin. Illustratief is de beschrijving die Van Houten en Van der Linden geven van het besluitvormingsproces rond de realisering van het aanlandingspunt van LNG; als na vele jaren onderhandelingen de kogel door de kerk is, en de Eemshaven is aangewezen als meest geschikte locatie, laat de Algerijnse leverancier weten van levering af te zien⁵⁰⁴. Leemans en Geers⁵⁰⁵ en Pen⁵⁰⁶ identificeren een aantal toevallige omstandigheden die een belangrijke rol hebben gespeeld in de besluitvorming rond de Oosterscheldewerken. Goverde wijst op de versnellende werking van min of meer toevallige gebeurtenissen; deze dienen veelal als katalysator voor de totstandkoming van beslissingen rond het Markerwaard-project (overstroming, hongersnood, oorlog, onverwachte politieke positiewisselingen)⁵⁰⁷.

Wat betreft de invloed van *technische onzekerheden* constateert Goverde inzake het Markerwaardproject dat "(...) het beslissen (...) nooit werd opgehouden door technische bijna onoverkomelijke oorzaken, maar door in de ontwikkeling van de samenleving ingebedde discussies"⁵⁰⁸.

Siersma ziet technische onrijpheid daarentegen als één van de vier factoren die ervoor kunnen zorgen dat bepaalde beleidsaspecten niet tot uitvoering komen: "Bij het uitwerken stuit men steeds weer op nieuwe vragen, dingen die niet blijken te kunnen of veel te duur zijn, veranderde inzichten, etc."⁵⁰⁹.

5.5.4 Conclusies

Concluderend kan gesteld worden dat het beeld dat naar voren komt uit andere onderzoeken op hoofdpunten een ondersteuning vormt van de resultaten van de onderhavige studie. Teisman spreekt van unieke oorzaken die aan vertraging ten grondslag liggen; "Regelmatig blokkeert complexe

⁵⁰¹ Duenk en Hobma, op. cit., 1987a, blz. 71.

⁵⁰² Wessel, op. cit., 1983, blz. 813.

⁵⁰³ De Koningh et. al., op. cit., 1985, blz. 188.

⁵⁰⁴ D. van Houten en J. van der Linden; 'Besluitvorming als onderhandelingsproces; de aanlanding van LNG', Beleid en Maatschappij nr. 9, 1984, blz. 246-254.

⁵⁰⁵ Leemans en Geers, op. cit., 1983, blz. 194.

⁵⁰⁶ Pen, op. cit., 1984, blz. 163.

⁵⁰⁷ Goverde, op. cit., 1987, blz. 382.

⁵⁰⁸ Goverde, op. cit., 1987, blz. 382.

⁵⁰⁹ Siersma, op. cit., 1993, blz. 383.

besluitvorming, steeds weer door unieke, maar daardoor niet minder tot vertraging leidende oorzaken⁵¹⁰. Op zich is het juist te constateren dat de omstandigheden in geen enkel geval exact gelijk zijn. Dit neemt echter niet weg dat er wel degelijk algemene lijnen te ontdekken zijn in de grote hoeveelheid van zeer uiteenlopende oorzaken en complexe verbanden die in de literatuur worden opgesomd. Deze grote lijnen stemmen goed overeen met de uitkomsten van deze studie. Deze gegevenheid maakt het mogelijk met meer stelligheid een bredere strekking aan deze studie toe te schrijven.

510 Teisman, op. cit., 1992, blz. 257.

6. SAMENVATTING EN CONCLUSIES

In brede kring wordt de trage besluitvorming over grote projecten in Nederland als een probleem ervaren. In het licht van de wens de tijdsduur van de besluitvorming zoveel mogelijk te beperken is onderzoek gedaan naar de knelpunten in de Nederlandse besluitvormingspraktijk. Op basis van case-beschrijvingen wordt getracht een getrouw beeld te verkrijgen van de omvang en aard van het tijdsbeslag, momenten van vertraging en de achterliggende oorzaken hiervan. Gepoogd is de feiten zoveel mogelijk voor zich te laten spreken. De studie dient als onderbouwing van het WRR-rapport inzake grote projecten.

De case-studies

Het empirische materiaal omvat 20 *oriënterende cases* en 3 *verdiepingscases*. De oriënterende cases hebben een verkennend karakter en omvatten een reconstructie en globale verklaring van het tijdsverloop. De cases hebben betrekking op stroomprojecten (zoals de Betuweroute en Rijksweg 1), mono-functionele locatieprojecten (zoals Vuilstort Twente Noord en de Oosterscheldewerken) en ontwikkelingsprojecten (zoals het IJ-oeverproject en het Markerwaard-project). De verdiepingcases omvatten een uitgebreide en gedetailleerde analyse van een project uit elk van de drie genoemde categorieën; respectievelijk de Hogesnelheidslijn, de Stortplaats 'De Dolten/De Wierde' (Friesland) en de Mainportontwikkeling Schiphol.

De resultaten

De totale omvang van het tijdsbeslag van de besluitvorming bedraagt bij nagenoeg alle bestudeerde cases meer dan tien jaar, gerekend vanaf het moment dat het project op de politieke agenda komt tot aan de oplevering van de voorziening c.q. het (definitief) afketsen van het voorstel. Een totale tijdsduur van meer dan twintig jaar is overigens niet uitzonderlijk.

De aard van het tijdsbeslag wordt op twee manieren inzichtelijk gemaakt; door middel van een *fase-indeling* en een *onderverdeling in behoeftes*. Er worden vier fasen onderscheiden: de initiatieffase, de voorbereidingsfase, de uitwerkingsfase en de uitvoeringsfase. De onderverdeling in fasen leert dat het in veel gevallen lang duurt voordat een initiatief eenmaal wordt 'opgepikt' door de politiek/bestuurlijk verantwoordelijken. De meeste tijd blijkt gemoeid met de voorbereiding van het principebesluit; in een aantal gevallen is met de afwikkeling van deze fase alleen al meer dan tien jaar gemoeid. Met de uitwerking van het principebesluit zijn opnieuw meerdere jaren gemoeid. Het tijdsbeslag dat gepaard gaat met de fysieke uitvoering van de werken loopt sterk uiteen met name als gevolg van het verschillende karakter van de bestudeerde projecten.

Een alternatieve onderverdeling van het tijdsverloop geschiedt in termen van *behoeftes*. Zes behoeftes worden onderscheiden: opdracht, ontwerp (vormgeving/locatie), financiën, bouwcapaciteit, grond en goedkeuringen. Deze thematische structurering maakt inzichtelijk welke items de besluitvorming beheersen. Het centrale item in de besluitvorming betreft in overwegende mate de vraag of het project wel of niet door moet gaan (het verwerven van de opdracht). De wilsvorming vormt hierbij een belangrijk aspect; het kost onvermijdelijk enige tijd voor de betrokkenen om aan nieuwe voorstellen te wennen. Ook van belang blijken het locatievraagstuk, het vormgevingsvraagstuk, de financiering en de verwerving van goedkeuringen. Zelden spitsen de problemen zich toe op de verwerving van de benodigde bouwcapaciteit en grond.

Vertragingen

Vertragingen zijn te beschouwen als knelpunten waarbij het feitelijk gerealiseerde tijdsverloop niet overeenstemt met een fictief 'mogelijk' tijdschema. Vertragingen blijken zich bij het overgrote deel van de cases verspreid over alle fasen voor te doen. In de voorbereidingsfase zijn de vertragingen relatief het meest talrijk en langdurig. De oorzaken lopen sterk uiteen. Een belangrijk deel van de oorzaken heeft betrekking op de (informele) organisatie van de besluitvorming. Genoemd kunnen worden: gebrekkige monitoring van maatschappelijke behoeften, besluiteloosheid in het politieke proces, tekortkomingen in het projectmanagement, tekortkomingen in de inhoudelijke voorbereiding, negeren van wettelijke termijntellingen en terughoudendheid bij het gebruik van interventiemiddelen. Aan een ander deel van de vertragingen liggen procedureel-juridische oorzaken ten grondslag zoals de lange duur van gerechtelijke uitspraken, de cumulatie van (wettelijke) regelingen, de tekortschietende verticale en horizontale coördinatie, de vormgeving van de inspraak- en rechtsbeschermingsprocedures en de (geringe) effectiviteit van het interventie-instrumentarium. Ook problemen rond de financiering blijken in verschillende cases tot vertraging te leiden.

Het tijdsbeslag van besluitvorming komt in de wetenschappelijke literatuur meestal slechts zijdelings aan de orde. Uit een vergelijking met de onderzoeksuitkomsten komt een beeld naar voren dat in grote lijnen overeenstemt met de resultaten van het onderhavige onderzoek.

Conclusies

De trage voortgang van besluitvorming wordt in de huidige discussie vrijwel uitsluitend in verband gebracht met tekortkomingen in de (wettelijke) regelgeving. Overdadige en slecht op elkaar afgestemde procedures worden hierbij veelal als voornaamste oorzaak aangemerkt. Oplossingen worden dan met name gezocht in een aanpassing van de regelgeving (Tracé- en NIMBY-wet, Wabm). Ook in deze studie worden een aantal belangrijke procedurele knelpunten geïdentificeerd. De trage voortgang van de besluitvorming is in veel gevallen echter minstens evenzeer toe te schrijven aan het management en de financiering. Beide aspecten kunnen overigens niet volledig worden losgekoppeld van de juridische context; het projectmanagement en de financiering worden voor een deel bepaald door de wettelijke ordening. Tegelijkertijd moet worden geconstateerd dat onvolkomenheden, die momenteel veelal op het conto van de regelgeving worden geschreven, doorgaans evenzeer betrekking hebben op de praktische toepassing ervan. Deze operationele aspecten zijn tot nog toe onderbelicht gebleven.

Bijlage 1: Procedures Vuilstort Twente Noord

Nr.	Aard procedure	Door wie	Besluit
1	Beroep bij de Kroon tegen locatie-aanwijzing (art. 7 oude WGR)	Gemeente	Ongegrond
2	Bezwaarschrift bij Provinciale Staten tegen partiële herziening streekplan	Gemeente Particulieren	Ongegrond
3	Na bezwarenprocedure AROB-bezwaarschrift bij Provinciale Staten tegen de algehele herziening van het Streekplan Twente	Particulier	Ongegrond
4	Beroep bij de Kroon tegen aanwijzing artikel 37 WRO	Gemeente	Ongegrond
5	Beroep bij de Kroon tegen onthouding goedkeuring bestemmingsplan buitengebied	Gemeente Particulieren	Ongegrond
6	Verzoek om herziening (art. 61 Wet op de Raad van State) van het KB inzake het bestemmingsplan buitengebied	Particulier	Afgewezen
7	Bezwaarschrift tegen ontwerp Provinciaal Afvalstoffen Plan 1986-1992	Gemeente Particulieren	Ongegrond
8	Na bezwarenprocedure bij de ministers van VROM en LaVi beroep bij de Afdeling geschillen van bestuur Raad van State tegen ontheffing voor maken MER	Particulieren	Verworpen
9	Schorsingsverzoek bij de voorzitter van de Afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad van State tegen ontheffing voor het maken van een MER	Particulieren	Afgewezen
10	AROB-bezwaarschrift bij BenW van Borne tegen mededeling dat tegen sloop van pand Almlosestraat 1 geen bezwaar bestaat	Particulier	Ongegrond
11	Verzoek om schorsing/voorlopige voorziening bij de Voorzitter van de afdeling rechtspraak van de Raad van State tegen mededeling dat tegen sloop van pand Almlosestraat 1 geen bezwaar bestaat	Particulieren	Afgewezen
12	Na bezwarenprocedure bij G.S. beroep bij de Afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad van State tegen de Afvalstoffenwetvergunning	Particulieren	- ged. verworpen - 2 hoofdstukken v.d. voorschriften vernietigd (250 meterzone)
13	Schorsingsverzoek bij de Voorzitter van de Afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad van State tegen de Afvalstoffenwetvergunning	Particulieren	Afgewezen
14	Na bezwarenprocedure bij dagelijks bestuur Waterschap Regge en Dinkel beroep bij de Afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad van State tegen de WVO-vergunning	Particulieren	Verworpen
15	Schorsingsverzoek bij de Voorzitter van de Afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad van State tegen de WVO-vergunning	Particulieren	Afgewezen
16	Na bezwarenprocedure bij de gemeenteraad en G.S. beroep bij de Kroon tegen het bestemmingsplan	Particulieren	Ged. ongegrond. Goedkeuring onthouden aan delen van het plan (250 meterzone)
17	Na bezwarenprocedure bij de gemeenteraad beroep bij de Afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad van State tegen de onttrekking aan het openbaar verkeer van twee weggedeelten	Particulieren	Verworpen
18	Na bezwarenprocedure bij G.S. AROB-beroep bij de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State tegen het niet opnemen in het programma bodemsanering 1992	Particulieren	Loopt nog
19	Bezwaren tegen vaststelling onteigeningsplan door de Kroon op grond van artikel 72b van de Onteigeningswet	Particulieren	Ongegrond
20	Beroep bij de Kroon tegen hernieuwde aanwijzing artikel 37 WRO (vervolg op nr. 15)	Gemeente/ particulieren	Ongegrond
21	Verzoek om herziening (art. 61 Wet op de Raad van State) van het KB inzake het bestemmingsplan Elhorst/Vloedbelt)	Particulier	Afgewezen
22	AROB-bezwaarschrift bij BenW van Borne tegen mededelingen dat tegen sloop van panden Zeilkerweg 4 en 6 geen bezwaar bestaat	Particulier	Niet ontvankelijk verklaard
23	Verzoek om schorsing/voorlopige voorziening bij Voorzitter van de afdeling Rechtspraak van de Raad van State tegen mededelingen dat tegen sloop van panden Zeilkerweg 4 en 6 geen bezwaar bestaat	Particulier	Niet ontvankelijk verklaard
24	Verzoek om herziening (art. 120 Wet op de Raad van State) van de uitspraak van de Afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad van State met betrekking tot de ontheffing voor het maken van MER	Particulier	Loopt nog
25	AROB-beroep bij de afdeling Rechtspraak van de Raad van State tegen het besluit van Gedeputeerde Staten om niet met toepassing van artikel 41f van de WABM alsnog een MER te laten uitvoeren	Particulier	Loopt nog

Bijlage 2: Verantwoording tabel 5.2

Case	soort benodigheid : typering van het karakter van de besluitvorming; waaraan wordt de meeste aandacht/tijd besteed?
Rijksweg 1 (Twente)	locatie/goedkeuringen : besluitvorming richt zich in eerste instantie sterk op de tracékeuze; vervolgens kost de inpassing van het tracé in de verschillende bestemmingsplannen veel tijd.
Hogesnelheidslijn	opdracht/locatie : keuze tussen bestaand en nieuw spoor staat centraal (opgevat als gaat het project door of niet?) tegelijk met de eventuele tracering van de nieuwe infrastructuur.
Flevospoorlijn	opdracht/locatie : het duurt lange tijd voordat besloten wordt dat de lijn er komt; de discussies concentreren zich vervolgens rond de vraag waar de spoorlijn het beste geprojecteerd kan worden.
Waalbrug Tiel	opdracht : het duurt geruime tijd voordat het provinciebestuur is overgehaald om ja te zeggen tegen de nieuwe oeververbinding.
Willemspoortunnel	vormgeving/financiën : het is bijna van meet af aan duidelijk dat er een nieuwe voorziening moet komen; de vraag is alleen op welke wijze de oeververbinding uitgevoerd dient te worden (brug/tunnel?); nauw hiermee verbonden is de financiering van het project.
Metro Amsterdam	opdracht/financiën : de nadruk binnen het besluitvormingsproces lag overwegend op de vraag of de aanleg van (het noordelijk deel van) de lijn wel of niet door moest gaan. Het financieringsvraagstuk heeft eveneens een nadrukkelijke rol gespeeld.
Betuweroute	opdracht/vormgeving : tot nog toe heeft met name de vraag centraal gestaan of de Betuweroute nu wel of niet aangelegd dient te worden, waarbij de uitvoeringsmodaliteit (boven- of ondergrondse aanleg) eveneens een belangrijk item is.
Tunnel onder de Noord	financiën : in de besluitvorming heeft met name de financiering van het project een overwegende nadruk gehad.
Westerschelde Oeververbinding	opdracht/financiën : het heeft zeer lang geduurd voordat de minister van V&W een fiat gaf aan deze operatie; de financiering geldt tot op de dag van vandaag als bepalend item.
Vuilstort Twente Noord	goedkeuringen : het voornaamste tijdsbeslag is gelegen in de verwerving van de goedkeuringen; de slepende juridische conflicten hieromtrent hebben hun basis in de onenigheid over de locatiekeuze.
Oosterscheldewerken	vormgeving : de besluitvorming heeft zich toegespitst op de vraag op welke wijze het achterland tegen de zee zou moeten worden beschermd: middels een gesloten of een doorlaatbare dam ofwel middels dijkverhogingen.
Boring Terschelling	goedkeuringen : het grootste deel van de besluitvorming heeft betrekking op het verwerven van de benodigde goedkeuringen (i.c. de planologische inpassing).
Ontgronding Plateau van Margraten	opdracht : het centrale punt in de besluitvorming betrof de vraag of de afgraving wel of niet mocht doorgaan.
Stortplaats 'De Dolten/De Wierde'	locatie : welke locatie is het meest geschikt voor de realisering van de nieuwe stortplaats?
Ruilverkaveling Havelte	vormgeving : de meeste tijd is gemoeid geweest met de opstelling van het ruilverkavelingsplan.
Europoort	opdracht : verhoudingsgewijs lijkt de meeste aandacht in deze case te zijn uitgegaan naar het verwerven van steun van rijkszijde voor de operatie.
Markerwaard	opdracht : de vraag of het gehele project wel moest doorgaan heeft onophoudelijk een bepalende rol gespeeld.
Mainportontwikkeling Schiphol	vormgeving : zowel de vraag of Schiphol wel mainport dient te worden speelt een rol als de wijze waarop hier dan invulling aan gegeven zou dienen te worden.
IJ-oeverproject	financiën : de financiering van de operatie kan als bepalend item in de besluitvorming worden aangewezen.
Integraal Plan Noordrand Rotterdam	opdracht : de besluitvorming concentreert zich nog steeds op de vraag of de gehele operatie wel door moet gaan.

Bijlage 3: Toelichting tabel 5.3: vertragingen per fase

Case	Initiatiefase	Vorbereidingsfase	Uitwerkingsfase	Uitvoeringsfase
Rijksweg 1 (Twente)	-	XX: tracéprocedure twee keer doorlopen	XX: termijnoverschrijdingen in bestemmingsplanprocedures; langlopend kasritme	V: private voor-financiering maakt vervroegde aanleg mogelijk
Hogesnelheidslijn	*: formele procedure relatief laat gestart	XXX: eerste HSL-nota vertraagd; PKB-procedure opnieuw doorlopen	?	?
Flevospoorlijn	*: formele procedure relatief laat gestart	XX: beide tracé-beslissingen worden opnieuw vastgesteld	-	-
Waalbrug Tiel	-	-	-	-
Willemspoortunnel	-	XXX: principebesluit en financiering komen traag tot stand	X: grondtransacties verlopen traag	V: gelden op de begroting naar voren gehaald
Metro Amsterdam	-	X: langdurig onderzoek en trage politieke besluitvorming	politieke discussie, sabotage-acties omwonenden en problemen met financiering	
Betuweroute	*: formele procedure relatief laat gestart	X: termijnen inspraak- en advies verlengd	?	?
Tunnel onder de Noord	-	XX: tracéstudie komt laat gereed	XX: private financiering moeizaam; bestemmingsplanprocedures duren langer dan voorzien	V: hoger bouwtempo mogelijk door meer geld ter beschikking te stellen
Westerschelde Oeververbinding (WOV)	-	XXX: langdurig uitblijven van het principebesluit	X: planologische inpassing moeizaam	?
Vuilstort Twente Noord	-	-	XXX: juridisch steekspel rond planologische inpassing en milieu-vergunningen	?
Oosterscheldedam	*: initiatief laat opgepikt	XXX: langdurige discussie over de vormgeving	-	XX: technische problemen
Boring Terschelling	-	-	XXX: planologische inpassing duurt lang	nvt.
Ontgronding Plateau van Margraten	-	XXX: langdurig uitblijven principebesluit	nvt.	nvt.
Vuilstort 'De Dolten'	* initiatief laat opgepikt	XX: definitieve keuze locatie blijft uit	XX: planologische inpassing duurt lang	?
Ruilverkeveling Havelte	-	XXX: langdurige discussie over ruilverkevelingsplan	X: planologische procedure vertraagd	-
Europoort	-	-	-	-
Markerwaard	-	XXX: landurige discussie over wenselijkheid van het project	nvt.	nvt.
Mainportontwikkeling Schiphol	-	X: enig uitstel PvA en bij totstandkoming in PKB-procedure	?	?
IJ-oeverproject	-	XXX: langdurig debat over vormgeving en private (mede)financiering	?	?
Integraal Plan Noordrand Rotterdam	-	XXX: uitblijven overeenstemming V&W/VRM	?	?

Toelichting:

X	:	Vertraging van minder dan een jaar	?	:	fase nog niet afgerond/begonnen
XX	:	Vertraging van 1 tot 3 jaar	nvt	:	besluitvormingsproces voordien afgebroken
XXX	:	Vertraging van meer dan 3 jaar	*	:	niet nader te specificeren vertraging
V	:	Versnelling			