

Procesarena's
binnen de
Aanleg van de Tweede Maasvlakte
in een
Gebiedsgerichte Benadering



Lex Bruggink
1583735
Technische planologie
Docent: Prof dr. ir. Ike
Datum: 9 februari 2011
0615586509

Hoofdstuk 1: Introductie.....	3
1.1 Aanleiding.....	3
1.2 Probleemstelling	4
1.3 Doelstellingen en onderzoeksvragen.....	4
1.4 Werkwijze.....	5
1.5 Leeswijzer.....	5
Hoofdstuk 2: Gebiedsgericht beleid in Nederland	6
2.1 Inleiding.....	6
2.2 Van government naar governance.....	6
2.3 Drie generaties gebiedsgericht beleid	7
2.4 Kernmerken van een gebiedsgerichte benadering.....	8
2.5 Kenmerken van procesarena's.....	10
Hoofdstuk 3: Hoe is de Tweede Maasvlakte tot stand gekomen?	13
3.1 Inleiding.....	13
3.2 Het voortraject.....	14
3.3 De PKB+ Project Mainportontwikkeling Rotterdam	17
3.3.1 Een chronologisch verloop van de PKB-procedure.....	17
3.3.2 Doel en inhoud van het PKB+PMR	18
3.3.3 Milieueffectrapportage.....	20
3.4 Overige vigerende beleidsplannen en afspraken rondom de aanleg van de Tweede Maasvlakte	20
3.4.1 Het bestuursakkoord.....	20
3.4.2 De Europese regelgeving.....	21
3.4.3 Overige beleidsplannen.....	22
Hoofdstuk 4: Analyse.....	23
4.1 Inleiding.....	23
4.2 Analyse: Welke Procesarena's zijn er te onderscheiden?	24
4.2.1 Welke partijen zitten er in de procesarena's?	26
4.3 Is er binnen de in paragraaf 4.2 genoemde procesarena's sprake van een gebiedsgerichte benadering?	29
4.3.1 Analyse Procesarena 1	30
4.4 Conclusie	34
Literatuurverwijzing.....	36

Hoofdstuk 1: Introductie

1.1 Aanleiding

De laatste jaren zijn overheden zich steeds meer bewust van het feit dat het uitvoeren van vooral grote complexe, infrastructuurprojecten “sneller en beter”¹ moet. Ook zijn overheden, maar ook de burgers en bedrijven in onze moderne samenleving het eens over het feit dat grote infrastructurele ingrepen vele negatieve bijeffecten kennen. Deze komen voornamelijk voor op een lokaal schaalniveau. Terwijl de grotere projecten zich juist richten op een hoog schaalniveau, dat in sommige gevallen van (inter)nationaal belang kan zijn. Deze tegenstelling brengt logischerwijs veel politieke tegenstand met zich mee van de lokale bevolking. Dit veroorzaakt een trage besluitvorming, waarbij sommige projecten soms tientallen jaren vertraging op lopen (De Zeeuw 2008).

Er liggen mogelijkheden klaar, die voor een betere aanpak van grote infrastructurele projecten kan zorgen. Voornamelijk door een: *“betere gebiedsgerichte en goed omliggende aanpak met meer deskundigheid, ambtelijke inzet en slagkracht, groter budget en sterkere attitude van de betrokken bestuurders op een goede voorbereiding”* (De Zeeuw 2008).

De commissie Elverding heeft onderzoek gedaan naar de besluitvorming van infrastructurele projecten en stelt dat het vooral ligt aan een onvolledige voorbereiding. De commissie beveelt ten eerste aan om veel tijd te steken in de: *“ambtelijke en bestuurlijke voorbereiding van het formele besluitvormingstraject met behulp van een gebiedsgewijze benadering”* (Commissie Elverding 2008). Een tweede aanbeveling die de commissie doet het is het vroegtijdig laten meedenken van marktpartijen. Zij kunnen met hun expertise en knowhow veel betekenen voor de planontwikkeling. De marktpartijen vinden het nadelig dat zij pas zo laat werden betrokken bij het proces, zodat zij minder vrijheid en mogelijkheden hadden om een project “goed” aan te pakken. Door de marktpartijen vroeg te laten infiltreren in het project kan dit ook worden opgelost.

Verder stelt de commissie Elverding dat er iets gedaan moet worden aan de strenge milieunormen. Deze moeten veranderen in lokatiegerichte milieunormen, die meer ontwerp mogelijkheden toelaten (De Zeeuw 2008).

In de volgende paragraaf zal allereerst de *probleemstelling* van dit onderzoek worden uitgelegd. Vervolgens zullen in paragraaf 1.3 de *doelstellingen* en de *onderzoeksvragen* aan bod komen. Daarna volgt een in paragraaf 1.4 een *plan van aanpak* en ten slotte in 1.5 een *leeswijzer*.

¹ Advies Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten, Sneller en beter, april 2008

1.2 Probleemstelling

De Mainport Rotterdam is een groot en complex infrastructureel gebied, met haar grootste zeehaven van Europa, die op West-Europees en nationaal niveau fungeert als een belangrijk knooppunt in netwerken van verbindingen (water, spoor, wegvervoer en pijpleidingen) van en naar het Europese achterland. Er heerst een nijpend ruimtetekort en een grote verkeersdruk in en rondom de Mainport Rotterdam. Er staan veel files die zorgen voor veel vertraging en er is veel geluids- en stankoverlast. Hiermee verslechtert het vestigingsklimaat en de concurrentiepositie. (Economische Visie op langetermijnontwikkeling van Mainport Rotterdam 2009). Er liggen meerdere projecten voor de hand om deze problemen op te lossen, maar die zijn zo complex, vanwege veel tegenstand van belangenorganisaties en omwonenden. Naast de belangenorganisaties staan ook de bedrijven in de rij om hun mening en behoeften kenbaar te maken bij de betreffende overheden. Sommige bedrijven en belangenorganisaties willen en mogen zelfs samenwerken met de overheid en zitten bij bestuurlijke vergaderingen aan dezelfde tafel. Deze samenwerking van bedrijven, belangenorganisaties en overheden passen in het kader van gebiedsgericht beleid. Dit roept echter weer tal van vragen op. Wie is er bijvoorbeeld verantwoordelijk en aansprakelijk? Wat gebeurt er allemaal binnen dit soort procesarena's waarin overheden, bedrijven en belangenorganisaties naast elkaar acteren en wat zijn procesarena's eigenlijk? Op deze vragen wordt in dit onderzoek getracht antwoord te geven.

1.3 Doelstellingen en onderzoeksvragen

De *doelstelling* van dit onderzoek is als volgt geformuleerd: *“Inzicht krijgen in de procesarena's die op verschillende bestuurlijke niveaus voorkomen bij de ontwikkeling van de Tweede Maasvlakte in het Rotterdam Mainport-gebied en waarbij (mogelijk) een gebiedsgerichte benadering gehanteerd wordt.”*

De *hoofdvraag* van dit onderzoek is: *“Wat is gebiedsgericht beleid en hoe heeft dit beleid vorm gekregen in de verschillende procesarena's waarbinnen de ontwikkeling van de Tweede Maasvlakte tot stand is gekomen?”*

Ter ondersteuning van de hoofdvraag, wordt er in dit onderzoek ook antwoord gegeven op enkele *deelvragen*. Deze zijn als volgt:

1. *Wat houdt de gebiedsgerichte benadering in en hoe wordt het toegepast?*
2. *Wat zijn procesarena's?*
3. *Hoe is de Tweede Maasvlakte tot stand gekomen?*
4. *Welke procesarena's zijn er te onderscheiden bij de besluitvorming rond de aanleg van de Tweede Maasvlakte?*
5. *Is er binnen de genoemde procesarena's, genoemd onder punt 4, sprake van een gebiedsgerichte benadering?*

1.4 Werkwijze

De gebiedsgerichte benadering met daarbij de koppeling naar de procesarena's zijn het overkoepelende thema van het onderzoek. De ontwikkeling van de Tweede Maasvlakte is daarbij het onderzoeksgebied. In dit onderzoek is gekozen voor een literatuuronderzoek.

Allereerst is er een fundament gebouwd. Er is gekeken naar wat gebiedsgericht beleid inhoudt en wat procesarena's zijn. Hierover zijn verschillende artikelen en boeken geraadpleegd. In hoofdstuk 2 wordt hier antwoord op gegeven.

Daarna wordt in hoofdstuk 3 de ontwikkeling van de Tweede Maasvlakte besproken. De informatie over de ontwikkeling van de Tweede Maasvlakte komt uit onder andere, televisieprogramma's, tijdschriften, artikelen en door een bezoek aan het Informatiecentrum op de Tweede Maasvlakte.

Ten slotte is er een koppeling gemaakt tussen de procesarena's in een gebiedsgerichte benadering in samenhang met de ontwikkeling van de Tweede Maasvlakte.

1.5 Leeswijzer

Het onderzoek is grofweg op te splitsen in drie delen. Hoofdstuk 2 gaat over het gebiedsgerichte beleid en de procesarena's in het algemeen. In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op het ontstaan van het gebiedsgerichte beleid in Nederland. Er wordt een overzicht gegeven van eerdere vormen van gebiedsgericht beleid, tot aan de huidige beleidsvoering. Tevens wordt er een lijst met criteria opgesteld waaraan het gebiedsgerichte beleid zou moeten voldoen. Daarnaast wordt het begrip procesarena uitgelegd. Er worden verschillende niveaus van procesarena's onderscheiden. Ook de twee manieren waarop het begrip procesarena kan worden geïnterpreteerd passeren de revue.

In het derde hoofdstuk komt de totstandkoming van de aanleg van de Tweede Maasvlakte aan bod. Van een voorzichtig idee tot het verloop van een PKB+ procedure.

In het vierde en laatste hoofdstuk worden eerst de procesarena's die zich voordoen rondom de aanleg van de Tweede Maasvlakte onderscheiden. Daarna worden de procesarena's geanalyseerd en daaruit wordt geconcludeerd of er gebiedsgericht beleid is gevoerd.

Hoofdstuk 2: Gebiedsgericht beleid in Nederland

2.1 Inleiding

De afgelopen decennia is de planologische beleids(uit)voering van de Nederlandse overheid steeds sterk veranderd. Van de blauwdrukprojecten die ontwikkeld werden in de jaren '60 tot het integrale gebiedsgerichte beleid uit de Nota Ruimte van 2005;

“Het rijk streeft naar een schone, veilige en aantrekkelijk leefomgeving voor burgers en bedrijven.... Een belangrijk uitgangspunt bij de ontwikkeling van ruimtelijk beleid is dat milieu- en veiligheidsaspecten naast andere belangen vroegtijdig, gebiedsgericht en geïntegreerd in de planvorming betrokken worden.”

Daarnaast streeft het rijk er naar om meer ruimte te bieden voor provincies en gemeenten, door hen zelf lokale afwegingen te mogen laten maken, deze moeten echter wel voldoen aan de basismilieueisen en dienen te passen binnen een door het Rijk vastgesteld kader (Nota Ruimte 2005). Door dit streven verandert de rol van de overheid. In plaats van dat zij een dominante plaats in het proces inneemt, krijgt zij meer een faciliterende en coördinerende rol.

Hoofdstuk 2 geeft een overzicht van de ontwikkeling van gebiedsgericht beleid in Nederland. In paragraaf 2.2 wordt eerst de verschuiving van “government” naar “governance” beschreven. Het gebiedsgericht beleid is opgedeeld in verschillende generaties, in paragraaf 2.3 wordt deze ontwikkeling beschreven, tevens wordt er gekeken naar de huidige rol van gebiedsgericht beleid in Nederland. In paragraaf 2.4 wordt een lijst vastgesteld met verschillende criteria die kenmerkend zijn voor gebiedsgericht beleid. Deze lijst wordt later in deze studie gebruikt bij de analyse van de procesarena's die bij de ontwikkeling van de Tweede Maasvlakte kunnen worden onderscheiden.

2.2 Van government naar governance

De verandering in de Nederlandse planologische beleidsvoering is niet helemaal los te zien van de verschuiving van “government” naar “governance” die zich voordoet in hedendaagse bestuurlijke politieke processen. Deze verschuiving toont aan dat er een bepaalde ontevredenheid is over de bestaande interactie tussen overheid, samenleving en markt. De overheid krijgt bij governance een nieuwe rol toebedeeld. In plaats van dat zij sturend en dominant is, wordt zij meer faciliterend en coördinerend (Hajer en Wagenaar 2003; Boonstra en Kuindersma 2008). Deze trend is, ten opzichte van gebiedsgericht beleid te verdelen in twee aspecten, *multi-actor governance* en *multi-level governance* (Boonstra en Kuindersma 2008). Multi-actor governance houdt in, dat

tijdens de besluitvorming publieke en private actoren steeds meer naast elkaar komen te staan en naar een gezamenlijke oplossing van het probleem zoeken. Multi-level governance verwijst naar het feit dat besluitvorming zich steeds vaker op verschillende bestuurlijke niveaus afspeelt. Deze bestuurlijke niveaus kan men zien als (bestuurlijke) procesarena's. In deze procesarena's speelt de multi-actor governance weer een rol. Zo ontstaat er direct of indirect een complexe wisselwerking tussen de procesarena's. Beslissingen en standpunten van verschillende actoren kunnen dus doorwerken in de besluitvorming van de diverse procesarena's (Boonstra en Kuindersma 2008).

2.3 Drie generaties gebiedsgericht beleid

De reden dat de laatste decennia de nadruk voornamelijk ligt op het geïntegreerd gebiedsgericht beleid (GGB) komt doordat namelijk gebleken is dat voor sommige grote regionale complexe vraagstukken het 'ouderwetse' generieke top-down beleid van de rijksoverheid niet meer naar behoren functioneert. De complexiteit van deze vraagstukken kenmerkt zich door de verschillende bestuurlijke schaalniveaus die zich voordoen en het grote aantal actoren die er bij het proces betrokken zijn. Het GGB zou voor dergelijke problemen een oplossing moeten kunnen bieden of, in elk geval, de gestagneerde problemen weer een impuls in de juiste richting kunnen geven (Hajer 2004).

Deze omslag in de beleidsvoering is het gevolg van een veranderde kijk op het landelijk gebied. Het Nederlandse landschap werd vooral bepaald door landbouwpolitieke maatregelen. Na de jaren '70 groeit echter het besef van de negatieve kanten van de maatregelen in de agrarische sector. De natuur en het milieu werden teveel belast. Men begon de natuur, het milieu en de landschappelijke kwaliteit steeds belangrijker te vinden, waardoor er weerstand ontstond tegen de bestaande regelgeving. Bovendien is de opvatting over de rol van overheid in bestuurlijke maatschappelijke processen veranderd. De overheden dienen zich niet meer hiërarchisch op te stellen, maar door middel van overleg en onderhandeling via horizontale verhoudingen, met andere overheden en met private partijen, te proberen een geschikte oplossing te vinden voor het probleem (Hajer 2004).

De *eerste generatie* gebiedsgerichte beleid kent haar oorsprong in de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening (VINO), het ministerie van Verkeer, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) introduceert in 1988 voor het eerst de geïntegreerde gebiedsgerichte benadering. Dit deed VROM om de ruimtelijke ordening en het milieubeleid op regionaal niveau beter op elkaar af te stemmen (Boonstra, Kuindersma 2008). Deze eerste generatie gebiedsgericht beleid betrof het mono- en multisectorale gebiedsgerichte beleid, zoals stiltegebieden, bodembeschermingsgebieden, grondwaterbeschermingsgebieden en milieubeschermingsgebieden (Hajer 2004).

Al vrij snel komt het ministerie van VROM met een *tweede generatie* geïntegreerd gebiedsgericht beleid in de Vierde Nota Extra, voor gebieden waarbij het generieke top-

down beleid van de rijksoverheid geen oplossingen meer bood. In feite was men eigenlijk ontevreden over de generieke aanpak. Deze aanpak functioneerde niet goed bij complexe problemen met regio-specifieke kenmerken (Hajer 2004). Een voorbeeld van de *tweede generatie* geïntegreerd gebiedsgericht beleid zijn de ROM-gebieden, waarbij ruimtelijke maatregelen in combinatie met milieumaatregelen voor een verbetering van de milieukwaliteit moeten zorgen. De nadruk van het ROM-gebiedenbeleid lag op een consensusbuilding tussen de betrokken partijen op een bovengemeentelijk niveau (Voogd, Woltjer 2000). Kenmerkend voor het tweede generatie GGB is dat er private en publieke partijen met elkaar om de tafel gaan, maar vooral dat dit in een vroeg stadium van het te ontwikkelen project gebeurt. Dit gebeurde met de gedachte om *regionaal maatwerk* te leveren, hetgeen neerkwam op het creëren van een zo groot mogelijk draagvlak (Hajer 2004; Roo, De 2001).

Het huidige beleid in Nederland, de *derde generatie* geïntegreerd gebiedsgericht beleid, is ontstaan aan de hand van het succes het GGB. Er is echter gebleken dat het systeem met het *open einde* bij de verschillende vormen van GGB die zijn ontwikkeld in de tweede generatie GGB, niet altijd voldoende daadkrachtig waren. In de derde generatie GGB staat daarom het gebiedscontract centraal, waarin het Rijk harde afspraken met de provincies en gemeenten over doelen, termijnen, financiering en monitoring van het project. Hierdoor is het mogelijk dat het Rijk kan “afrekenen” met de decentrale overheden, om te controleren of de doelstellingen wel behaald zijn (Hajer 2004)

2.4 Kernmerken van een gebiedsgerichte benadering

Waar het in de kern om draait bij de gebiedsgerichte benadering, is dat de rijksoverheid zich terugtrekt en geen generiek beleid meer oplegt, maar dat de lagere overheden, samen met de betrokken partijen in een samenspel tot een (gebiedsgerichte) oplossing komen (Boonstra en Kuindersma 2008). Er zijn echter meer kenmerken die typerend zijn voor het GGB. Om te toetsen of een beleid aan de gebiedsgerichte benadering voldoet, zijn in dit onderzoek criteria opgesteld waaraan gebiedsgericht beleid in beginsel zou moeten voldoen.

Hieronder volgen de criteria voorzien van een korte uitleg:

1. Breed draagvlak creëren

Om tot een snelle en daadkrachtige besluitvorming te komen is het van belang een breed draagvlak te creëren. Een breed draagvlak wil zeggen dat veel partijen zich kunnen vinden in de voorgenomen plannen. Dit kunnen zowel voor- als tegenstanders zijn. Het is uiteraard lastig om een project te starten waarbij alle partijen het eens zijn. Maar als een merendeel van het aantal stakeholders zich achter het project schaaft kan dat de besluitvorming zeker ten goede komen.

2. Sectorale integratie

Met sectorale integratie wordt bedoeld of er verder wordt gekeken dan alleen de sectoren op zich. De sectoren milieu, economie, landbouw of natuur zouden bijvoorbeeld bij de ontwikkeling van de Tweede Maasvlakte van belang kunnen zijn. Door deze sectoren met elkaar te laten integreren, wordt er dus gekeken naar het totaalplaatje. Is het project goed voor de economie, welk effect heeft dat dan op het milieu?

3. Alle betrokkenen participeren

Is er een manier gevonden om alle betrokkenen te laten participeren? Dit heeft indirect invloed op het creëren van een breed draagvlak. Als de initiatiefnemer van een project bij voorbaat al partijen buitenspel zet, zullen die partijen zich hoe dan ook verzetten tegen het project. Tussen de actoren is het mogelijk dat er een vorm van hiërarchie optreedt. Provincies die boven gemeenten staan bijvoorbeeld. Of grote bedrijven tegen over kleine ondernemers. Dit soort verhoudingen zou niet van invloed moeten zijn op de besluitvorming.

i. Privaat-publiek naast elkaar

Alle soorten publieke partijen die in overleg willen treden met private partijen als bedrijven, stichtingen en (belangen)organisaties.

ii. Overheden naast elkaar

Rijksoverheid, provincies, waterschappen en gemeenten die hunnen plannen op elkaar afstemmen, zonder dat er sprake is van een sterk hiërarchisch verband. Geen top-down beleid meer, maar in samenspel tot oplossingen komen.

4. Via overleg tot oplossingen komen

In eerste instantie werd er een probleem voorgelegd, in dit geval het ruimtetekort in mainport Rotterdam, daarna werd er overlegd welke oplossingen er mogelijk zijn. Bij de Tweede Maasvlakte was het probleem dus niet dat de Tweede Maasvlakte er moet komen, maar het nijpend ruimtetekort in de Mainport Rotterdam. Hier voelen veel partijen veel meer voor, want in deze situatie is er nog geen enkele stap genomen richting een bepaalde oplossing/plan en krijgen partijen het gevoel écht mee te doen in de besluitvorming, omdat ze zelf mogen nadenken over het oplossen van het probleem. Het overleg wordt vaak verdeeld in meerdere overlegrondes waarbij partijen bijvoorbeeld eens per maand bij elkaar komen. Tijdens die rondes worden verdere afspraken gemaakt en uitkomsten van onderzoeken besproken.

5. Het rijk geeft deels de regie uit handen (van centraal naar decentraal)

Niet alleen het rijk, maar ook de provincie kan de regie uit handen geven aan lagere overheden. Decentrale overheden krijgen op deze manier meer verantwoordelijkheden en mogen meer naar eigen invulling (binnen bepaalde randvoorwaarden) plannen en projecten bedenken en uitvoeren. Het rijk wil alleen de projecten van nationaal belang onder haar hoede houden. Lagere overheden moeten echter wel hun plannen en

projecten na afloop laten toetsen door een hogere overheid. Lagere overheden kunnen op die manier afgerekend worden, dit kan positief, maar ook negatief uitpakken.

6. Het beleid moet passen binnen de regionale context

Past het plan of project in het regionale landschap, of nog breder gezien, past het in het heersende regionale gedachtegoed. Welke waardes worden er toegekend aan de omgeving door de lokale bewoners, maar ook bijvoorbeeld door overheden, en veranderen deze waardes of moeten ze juist blijven bestaan? Het is lastig om dit te beantwoorden, er zou een gronding onderzoek aan vooraf moeten gaan, maar een globale inschatting kan zeker gemaakt worden.

Het gebiedsgerichte beleid kan door middel van deze uitgangspunten mogelijk oplossingen vinden voor (zeer) complexe ruimtelijke problemen in Nederland.

2.5 Kenmerken van procesarena's

Een *procesarena* is een niet altijd eenduidig omschreven begrip. In dit onderzoek is het begrip procesarena enerzijds gebaseerd op de omschrijving die komt uit het Raamwerk Integrale Beleidsvorming Hoofdinfrastructuur², ook wel bekend als Raamwerk Prioriteitsstelling Infrastructuur (kortweg Raamwerk Pi), gemaakt in 1998 door het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Anderzijds wordt het begrip procesarena ook in een andere context geplaatst. Hierbij gaat het om de verschillende partijen die in een procesarena actief zijn.

Raamwerk Pi sloot aan op de toen geldende ontwikkelingen binnen het ministerie van V&W en kan worden toegepast bij het invullen van de nieuwe planstructuur van verkeer en vervoer en de nieuwe *MIT-systematiek* van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Daarnaast is het een methode om inhoud te geven aan de planstructuur van de *Planwet Verkeer en Vervoer*. Raamwerk Pi is toepasbaar op verschillende geografische schalen. Het kan ook gebruikt worden als methode voor beleidsontwerp en als een methode ter verkenning van problemen en afzonderlijke individuele projecten. Er worden bij Raamwerk Pi 3 niveaus van beleidsvorming onderscheiden: strategisch, tactisch en operationeel. Deze niveaus zijn onderverdeeld in vier procesarena's. Een procesarena is volgens Raamwerk Pi: *de verzameling van een beleidsvraagstuk, de betrokken actoren en de vigerende wet- en regelgeving die een gezamenlijke aanpak vereisen*.

De vier procesarena's die gelden in Raamwerk Pi voor (grote, complexe) infrastructurale projecten zijn³:

- Strategisch niveau** - *Procesarena 1: Gewenst maatschappelijk systeem*
- Tactisch niveau** - *Procesarena 2: Gewenst vervoerssysteem*
- *Procesarena 3: Gewenst verkeerssysteem*

² Raamwerk Pi is gebaseerd op wetenschappelijk onderzoek, consultatie van ambtelijke en maatschappelijke deskundigen en analyse van alle relevante en ter zake doende aspecten en facetten inzake integrale prioriteitsstelling hoofdinfrastructuur

³ In Raamwerk Pi wordt gewerkt met procesarena 0 t/m3. In dit onderzoek wordt uitgegaan van procesarena 1 t/m 4.

Operationeel niveau - *Procesarena 4*: Gewenste wijze van uitvoering van infrastructuur

Iedere procesarena heeft, volgens de makers van Raamwerk Pi, te maken met drie componenten, namelijk: *proces*, *inhoud(elijke kaders)* en *procedures*. Deze componenten zijn voor elke procesarena verschillend. Hoewel er wel enige overlap kan zijn tussen de procesarena's.

Met *Proces* wordt bedoeld de wijze waarop actoren vanuit verschillende rollen betrokken worden bij de beleidsvorming. Actoren kunnen onderscheiden worden in zes verschillende hoofdgroepen: Actoren met politiek-bestuurlijke functies, actoren met ambtelijke functies, actoren met maatschappelijke functies, actoren met technisch-wetenschappelijke functies, relevante marktpartijen of individuele burgers.

De *Inhoud(elijke kaders)* biedt ondersteuning om op een gestructureerde manier bepaalde keuzes te maken wat betreft beleidsalternatieven. Voor de verschillende geografische schalen gelden andere inhoudelijke kaders. Op strategisch niveau zijn de objecten van beleid: Economie, veiligheid, welzijn en natuur & milieu. Op tactisch niveau zijn dat: gebieden, vervoersrelaties/netwerken, modaliteiten en infrastructuur-netwerken en lacunes/knelpunten. Op operationeel niveau zijn de objecten de verschillende soorten infrastructuur (zoals rijkswegen, railwegen etc.).

Procedures hebben betrekking op de vigerende wet- en regelgeving, evenals de procedures die gestart zijn in hogere procesarena's.

Actoren die participeren in procesarena's hebben ook te maken met reeds elders genomen bestuurlijke besluiten en politieke standpunten alsmede financiële beperkingen. Deze factoren zijn kaderstellend voor de betrokken actoren.

In procesarena's worden afwegingen gemaakt die in samenhang zijn met de visie op de gewenste ontwikkeling van het onderwerp van beleidsvoering. Deze afwegingen en daarbij gemaakte beslissingen dienen haalbaar te zijn wat betreft techniek, financiën, wet- en regelgeving etc. Bovendien moeten deze beleidskeuzes aansluiten bij het gewenste beleid uit andere procesarena's (Raamwerk Pi, 1998)

De omschrijving van het begrip procesarena uit Raamwerk Pi gaat voorbij aan de urgentie en het belang van project of plan. Er kan ook op een andere manier gekeken worden naar een procesarena. Bij deze manier gaat het er om welke partijen er participeren in de besluitvorming rondom een project of plan. Hoe urgenter en controversiëler het plan, des te meer partijen zich, naar waarschijnlijkheid, zullen melden om hun mening of kritiek te uiten. Het ontwikkelen van een natuurgebied, zal in veel gevallen weinig controversieel zijn en dus op weinig tegenstand stuiten. Er zullen minder partijen aanwezig zijn bij de besluitvorming. Het ontwikkelen van een enorm industriegebied in de Noordzee van nationaal belang daarentegen, zal logischerwijs met meer tegenstand te maken krijgen. Hier zullen niet alleen veel partijen participeren, maar er zullen ook machtige actoren opstaan om zich te mengen in de discussie en een bepaalde druk uit te oefenen. Het gaat dus met name om de urgentie en het aantal partijen die zich voordoen bij het ontwikkelen van een plan. In dit

onderzoek gaat het dan voornamelijk om welke en het aantal partijen er participeren bij de drie deelprojecten en voornamelijk het deelproject Landaanwinning (hoofdstuk 3). In hoofdstuk 4 wordt hier op terug gekomen.

Hoofdstuk 3: Hoe is de Tweede Maasvlakte tot stand gekomen?

3.1 Inleiding

De haven van Rotterdam is al jaren één van de grootste havens ter wereld. Met een overslag van ongeveer 400 miljoen ton, is er werkgelegenheid voor meer dan 90.000 mensen (www.portofrotterdam.com). De op en overslag, doorvoer en distributie van goederen vervullen een belangrijke rol in de (inter)nationale economie. De groeiende handel tussen de wereldmarkten en Europa heeft geleid tot een steeds groter wordende goederenstroom. De verwerking van deze goederenstroom en alle activiteiten en bedrijvigheid die daarmee samenvallen, vragen steeds meer ruimte in het havengebied van Rotterdam. Een optimale bereikbaarheid van de mainport Rotterdam is altijd een belangrijke voorwaarde geweest voor het goed functioneren van de mainport. Daarnaast is een gunstig vestigingsklimaat, vertaald in een kwalitatief hoge vorm van wonen, werken, recreëren, ruimte en natuur, maar ook een stabiele en voorspelbare overheid, steeds belangrijker geworden. Om aan deze verwachtingen te voldoen is het zaak dat de stad en haven zich steeds verder, duurzaam, doorontwikkeld. (PKB+PMR 2006). Een lastige opgave van (inter)nationaal belang, met economische ontwikkeling en leefbaarheid als speerpunten, uitgevoerd op regionaal niveau, waarbij de lokale bevolking ontzien zou moeten worden van de negatieve bijeffecten. Hier zijn geen pasklare modellen voor te vinden. Zulke grote, complexe infrastructurele projecten hebben hun eigen problemen en vragen om een eigen oplossing en inpassing.

Dat zulke projecten, van de verkennende fase, tot de uitvoering, een lange tijd kunnen duren is in Nederland geen geheim meer. De commissie Elverding heeft in 2008 een advies⁴ geschreven voor het ministerie van Verkeer en Waterstaat en voor het ministerie van VROM om de trage besluitvorming van grote infrastructurele projecten in Nederland te versnellen. *“Kern van het probleem is”, volgens Elverding, “dat de samenleving steeds complexer is geworden en in toenemende mate is gejuridificeerd (...) Ruimte is steeds schaarser en kostbaarder geworden”*. In het advies staan verschillende mogelijkheden om sneller tot besluitvorming te komen, iets dat essentieel is voor grote projecten. De commissie Elverding geeft als algemene conclusie dat er meer tijd en energie gestoken moet worden in een adequate ambtelijke en bestuurlijke voorbereiding van het formele besluitvormingstraject, met behulp van een gebiedsgerichte benadering in de verkenningsfase van het probleem (De Zeeuw 2008). In een gebiedsgerichte verkenningsfase worden de effecten op verschillende sectoren, als economie, milieu, landbouw en natuur, vooraf uitgezocht met de vele belanghebbenden en op basis daarvan wordt een politiek gedragen voorkeursbesluit

⁴ Adviesrapport: “Sneller en beter” AdviesCommissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten (commissie Elverding).

gemaakt (Eversdijk en Korsten 2008). In de vele beleidsplannen⁵ die het Rijk, de provincie, de gemeenten, maar ook bijvoorbeeld het Havenbedrijf Rotterdam hebben gemaakt, over de regio Rotterdam en specifiek, de ontwikkeling van de Tweede Maasvlakte, komt sterk naar voren dat er al in een vroeg stadium is overlegd met verschillende overheden, maar ook met bedrijven en belangenorganisaties, die, zo lijkt het tenminste, op een horizontale wijze met elkaar opereren. Volgens Niels Koeman, hoogleraar milieurecht en lid van de Commissie Elverding, is alleen het vroeg betrekken van partijen niet genoeg, dat gebeurde elders ook al. Het is interessanter om de partijen het probleem zelf voor te leggen, namelijk het ruimtegebrek in de Rotterdamse haven. In plaats van een oplossing voor het probleem voor te leggen. Hierdoor wordt vanzelf een breed draagvlak gecreëerd, wat de besluitvorming doet bespoedigen (Niels Koeman 2008). Maar maakt deze aanpak het project tot een uitvoering van gebiedsgericht beleid, met een, misschien nog wel belangrijker, een “gebiedsgedragen” besluit?

Om tot een conclusie te komen is het van belang om goed naar de ontwikkeling van de totstandkoming van de Tweede Maasvlakte te kijken. In paragraaf 3.2 worden de eerste ontwikkelingen besproken tot aan het besluit om een Planologische Kernbeslissing te starten. Paragraaf 3.3 gaat verder in op het chronologische verloop en de inhoud van de PKB. In de laatste paragraaf worden de andere afspraken en beleidsterreinen behandeld die direct of indirect betrekking hebben op de ontwikkeling van de regio Rotterdam.

3.2 Het voortraject

In het *Ontwerp Havenplan 2010 (1991)*, dat is uitgebracht door de Gemeente Rotterdam, werd al een voorzichtig begin gemaakt met gebiedsgericht beleid. Volgens het gemeentelijk havenbedrijf Rotterdam (GHR) waren de havenconomie en de stedelijke economie toen al sterk met elkaar verbonden. Maatregelen die de haven ten goede komen stralen uit naar de stad, maar ook het omgekeerde is het geval. Het was dus van belang om bij de ontwikkeling van de haven ook naar de omliggende gebieden te kijken. Op het moment van het verschijnen van het *Ontwerp Havenplan 2010*, waren de Rijksoverheid, de provincie Zuid-Holland, de gemeente Rotterdam en andere omliggende gemeenten al bezig met een gebiedsgericht ruimtelijk en milieubeleidsplan voor het Rijnmondgebied, namelijk het ROM-project Rijnmond⁶. Het definitieve HP2010

⁵ Nota Ruimte, Nota Mobiliteit, Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport, Aanpak luchtkwaliteit 2005, Internationaal beleid luchtkwaliteit (EU-kaderstellend en normen), Regionaal actieprogramma luchtkwaliteit Rijnmond, ROM Rijnmond, RR 2020, Visie en durf, HP2020, Havennatuurplan 2020, Nota Milieu op zijn plek voor de Haven, Bedrijfsplan Havenbedrijf Rotterdam, Bereikbaarheidsplan (in wording).

⁶ ROM(Ruimtelijke ordening en milieu)-Rijnmond is een samenwerkingsverband van de ministeries van V&W, VROM, EZ en LNV, de provincie Zuid-Holland, de stadsregio Rotterdam, de gemeente Rotterdam en de overige regiogemeenten, het Havenbedrijf Rotterdam N.V., de Kamer van Koophandel Rotterdam en Deltalinqs. De partijen zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor een aantal verscheidene projecten, zoals het herstructureren van oude haven- en industrieterreinen, het realiseren van nieuwe natuur- en recreatiegebieden en het tegengaan van geluidsoverlast door verkeer. Het versterken van de mainport Rotterdam én het verbeteren van de kwaliteit van het woon- en leefmilieu in de regio's is de dubbele doelstelling die partijen voor ogen hebben.

zou een belangrijk kader worden voor de verdere ontwikkeling van dit gebiedsgerichte beleid. In de maanden na het uitbrengen van *Ontwerp Havenplan 2010* werd uitvoerig gesproken met gemeenten, deelgemeenten, provincies, het Rijk, maar ook met het bedrijfsleven en belangenorganisaties. Bij de gewenste ontwikkeling van de mainport Rotterdam stonden het milieu en leefbaarheid hoog in het vaandel. Duidelijkheid over milieuvoorwaarden en het tijdig verlenen van milieuvergunningen waren essentieel. De stad moest leefbaar blijven en in overeenstemming met de omgeving worden gerealiseerd. De uitkomsten van de gesprekken werden verwerkt in het definitieve Havenplan 2010, dat in 1993 uitkwam.

In het *Ontwerp Havenplan 2010* werd al gesproken over de aanleg van de Tweede Maasvlakte omdat volgens berekeningen van het GHR de huidige haven niet zou kunnen voorzien in de totale ruimtebehoefte. Er worden diverse oplossingen aangereikt, maar de aanleg van de Tweede Maasvlakte leek onontkoombaar.

In april 1996 start de *verkenning van het ruimtetekort van de Mainport Rotterdam* (het VERM-project). Dit project is gestart naar aanbeveling van de wetenschappelijke raad voor regeringsbeleid (WRR). Belangrijke elementen bij de verkenning van het ruimtekort waren de dialoog met de belanghebbenden en het onderzoek naar de gevolgen. Er is bewust voor gekozen om de zaak niet door de politiek te laten aansturen. Op deze manier is in een veel eerder stadium een ruimtelijke en inhoudelijke toespitsing tot stand gekomen. Het was een uitdaging om in dit project economische groei, te combineren met een beter beheer van ruimte, natuur en milieu. Dit sloot aan bij de ideeën van natuurbeschermingsorganisaties (Jorritsma-Lebbink 1998). Er gebeurde echter iets anders, volgens van Gils⁷, bestond de VERM uit twee arena's, de *discussiearena* (de feitelijke VERM) en de *publieke arena*. In de discussiearena dachten burgers, belangenorganisaties, bestuurders en experts na over de nut en noodzaak van de havenexpansie. Daarnaast was er een publieke arena waarin met name ambtenaren van het ministerie van Verkeer en Waterstaat zelf doorgingen met het ontwikkelen van plannen zonder al te veel rekening te houden met de discussiearena. De partijen uit de discussiearena konden hierdoor lastig een substantiële bijdrage leveren en voelden zich daardoor regelmatig niet serieus genomen. Deze partijen kregen aan het eind van het VERM toch bijval van Kamerleden. De Kamerleden vonden het aan de hand van de VERM toch noodzakelijk om de haven uit te breiden (Gils, van 2005).

De regering erkent uiteindelijk aan de hand van het VERM-project, dat er een ruimtetekort is en acht het wenselijk dit probleem, op een duurzame manier, op te lossen (Jorritsma 1998). Op 14 juli 1997 wordt het Project Mainportontwikkeling Rotterdam (PMR) opgericht. Het PMR wordt strak georganiseerd. De projectorganisatie wordt gevormd door vertegenwoordigers uit verscheidene overheidslagen. Er wordt tevens een selectie gemaakt van overige publieke en niet-publieke organisaties die

⁷ Van Gils is wetenschappelijk onderzoeker bij de capaciteitsgroep complexe besluitvorming en procesmanagement aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en werkt samen met het Havenbedrijf Rotterdam N.V.

meedoen in het interactieve proces. In het kader van dit onderzoek staan in Tabel 2.1 de stakeholders die participeerden in het PMR.

Stakeholders	Karakterisering	Actief in
Belangengroeperingen (economisch)	Nationaal georganiseerde economische belangengroeperingen (vakbonden en werkgeversorganisaties)	ONR-arena (ONR = Overleg Niet Rijkspartijen)
Belangengroeperingen (milieu)	Nationale en regionale milieugroeperingen (Stichting Natuur en Milieu, Consept etc.)	ONR-arena
Lokale en regionale bestuurders	Vereniging van Waterschappen, burgemeesters en wethouders, provinciale bestuurders	BOM-arena (BOM= Bestuurlijk Overleg Mainport)
Project coördinatie	Projectorganisatie PMR en individuen (Hans Alders)	Actief in afstemming tussen verschillende arena's zoals ONR en BOM
Nationale bestuurders	Ministers	Eind PMR-ronde, bij vaststelling PKB
Overige belangengroeperingen (gemixte belangen)	Intermediairs, zoals de ANWB	ONR-Arena
Ministeries Parlement	VROM, VenW, EZ en Financiën Politieke partijen (nationaal)	BOM-arena Motie aan basis PMR en uiteindelijke goedkeuring aan PKB

Tabel 2.1 Stakeholders in PMR-Ronde (half 1997-half 2001) Bron: Afgeleid van Klijn & van Gils 2005 Rooilijn nov 2005.

Ondanks de ervaringen met de VERM en een omstreden manoeuvre van het kabinet om één alternatief vroegtijdig af te serveren⁸ kan het PMR rekenen op een breed gedragen akkoord⁹. De dubbele doelstelling en het feit dat compensatiemaatregelen werden opgenomen in de Planologische Kern Beslissing Project Mainport Rotterdam (PKB PMR) zorgde voor tevredenheid in het Overleg Niet-Rijkspartijen (ONR) (Van Gils 2005).

“Vergeleken met andere grote ruimtelijke en infrastructuurprojecten is dat redelijk uniek.” Aldus ir. H.R. van Huut.¹⁰ Dit komt volgens van Huut door de procesaanpak die is gebruikt bij de vorming van het PMR. Een procesaanpak is *“een aanpak van de besluitvorming waarbij de betrokken overheden en organisaties in staat worden gesteld op een interactieve wijze kennis en voorkeuren in te brengen en daarmee invloed uit te oefenen op de besluitvorming.”* De centrale overheid is daarbij niet de

⁸ De keuze om havenactiviteiten naar Zeeland te verplaatsen, om zo een landaanwinning in beschermd natuurgebied te voorkomen (de MV2) heeft het kabinet halverwege 1999 afgestoten. Omdat volgens die keuze onvoldoende oplossing bood voor het ruimtetekort. Dit werd het kabinet door de milieu en natuurorganisaties niet in dank afgenomen. Hans Alders, voormalig milieuminister, wist de breuk echter te lijmen (Berkenbosch 2002).

⁹ De instanties die tot een akkoord kwamen zijn: GhR, VNO/NCW, de unie van waterschappen, de provincie Zuid-Holland, Deltalings, ANWB en nog zeven natuur en milieuorganisaties, allen verenigd in *Consept*.

¹⁰ Ir. H.R. van Huut werkte bij het ministerie van VROM. Vanuit VROM werd hij gedetacheerd naar PMR en organiseerde daar het overleg tussen de maatschappelijke organisaties, alsmede de totstandkoming van de milieueffectrapportage. Tegenwoordig werkt hij aan het Schelde-project.

eindverantwoordelijke, maar de facilitator die de betrokken partijen in staat stelt eigen plannen in te brengen. Partijen (ONR) moeten daarbij wel bereid zijn hun nek uit te steken, een voorwaarde is echter dat er winst te behalen valt voor de betrokken partijen. Aanvankelijk waren de milieu- en natuurorganisaties, uiteraard, tegen de komst van de Tweede Maasvlakte. Toen bleek dat het over méér ging veranderde de zaak. De partijen konden hun ambities misschien toch realiseren (Berkenbosch. 2002). Wat ook erg in het voordeel van de aanleg van de Tweede Maasvlakte sprak, wat betreft de natuur- en milieuorganisaties, waren de strikte voorwaarden voor bedrijven om zich te mogen vestigen op de Tweede Maasvlakte. Volgens Ronald Paul, directeur van de Projectorganisatie Maasvlakte 2, werden nieuwe klanten verplicht duurzaam te werken en te transporteren. Alleen schone motoren voor vrachtwagens en binnenvaartschepen zijn bijvoorbeeld welkom op de Tweede Maasvlakte. Verder zijn er nog tal van voorbeelden waarbij kleine winsten voor natuur en milieu zijn behaald die met elkaar toch mee hebben gespeeld in de consensusvorming met de betrokken partijen (MV2 2008). Deze overlegronde wordt afgesloten met de vaststelling van de inhoud van de PKB+PMR deel 1.

3.3 De PKB+ Project Mainportontwikkeling Rotterdam

De regering wil, zoals gezegd, een Planologische Kernbeslissing-procedure starten. PKB's gingen vaak over beslissingen die de overheid te belangrijk vond om over te laten aan provincies en gemeenten. De inhoud van een PKB was in principe niet bindend voor lagere overheden, ze hadden een indicatief karakter. De lagere overheden moesten echter wel rekening houden met de PKB's in het ontwerpen of herzien van hun plannen. Er staat globaal in wat er met een bepaald stuk ruimte in Nederland moet gebeuren. Naast de PKB moest de overheid via een MER alle effecten op natuur en milieu in kaart worden brengen. Tijdens de ontwikkeling van de PKB+PMR werd er nog onderzoek gedaan naar hoe het ontwerp van de Tweede Maasvlakte er precies uit zou komen te zien (www.parlement.com; Minister Jorritsma-Lebbink 1998).

3.3.1 Een chronologisch verloop van de PKB-procedure

Om een beeld te krijgen van het verloop en de tijdsduur van de PKB-procedure volgt hieronder een korte chronologische samenvatting:

- Mei 1998:** De startnotitie PKB+ Mainportontwikkeling Rotterdam wordt vastgelegd.
- Mei 2001:** De PKB+ deel 1 wordt door het kabinet uitgebracht. Hierin staan de voorstellen om de Rotterdamse haven uit te breiden en de kwaliteit van de leefomgeving in de regio Rijnmond te verbeteren, de zogenaamde dubbele doelstelling.
- November 2001:** De PKB+ deel 2 komt uit, hierin staan de reacties van een ieder die heeft gereageerd op PKB+deel 1. Ook de resultaten van inspraak,

bestuurlijk overleg en wettelijk advies worden hierin gepresenteerd.

- December 2001:** PKB+ deel 3 van het project mainportontwikkeling Rotterdam (PMR+PMR) komt uit. Hierin staat hoe het kabinet is omgegaan met de resultaten van inspraak, advies, overleg en aanvullend onderzoek.
- September 2003:** Het kabinet publiceert het PKB+ deel 4. Hierin is het principebesluit en de aanleg voor de Tweede Maasvlakte vastgelegd, alle eisen en voorwaarden aan de landaanwinning inbegrepen.
- November 2003:** Tal van partijen, waaronder overheden, bedrijven en omwonenden maken bezwaar tegen verschillende onderdelen van de PKB+PMR bij de Raad van State.
- Januari 2005:** De Raad van State oordeelt dat een aantal bezwaren¹¹ gegrond zijn en vernietigd het PKB+PMR deel 4. Om niet de hele procedure opnieuw te doorlopen kiezen de project-partners voor een herstel van de PKB deel 3.
- Juni-Nov 2006:** Uitgifte en goedkeuring PKB+PMR. De Tweede Kamer stemt in met de uitvoering van het PMR in oktober 2006. Niet veel later gaat ook de Eerste Kamer akkoord met de uitvoering van het Project Mainportontwikkeling Rotterdam. Het PKB+PMR is hiermee definitief. Het is voor een groot deel gelijk aan het oude PKB+PMR uit 2003. De voornaamste verandering in de nieuwe PKB+PMR is dat, voor de volledigheid, de “concrete beleidsbeslissingen” vervangen worden “voor beslissingen van wezenlijk belang”. Deze zijn in tegenstelling tot concrete beleidsbeslissingen niet bindend voor andere overheden.

3.3.2 Doel en inhoud van het PKB+PMR

Het doel van deze PKB is tweeledig, zoals in de startnotitie Mainportontwikkeling Rotterdam (1998) is vermeld. Namelijk het versterken van de positie van de mainport Rotterdam, en het verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving in de regio Rijnmond. Een dubbele doelstelling dus.

Deze PKB is een integraal en samenhangend besluit over de drie deelprojecten. Het kabinet vindt danook dat deze drie projecten integraal moeten worden gerealiseerd en wil door middel van een aantal projecten de samenhang waarborgen. Wanneer aan deze samenhang is voldaan geldt voor elk deelproject een eigen realiseringstraject.

In deze PKB wordt verder het ruimtelijk kader vastgelegd voor de realisering van drie deelprojecten die samen het Project Mainportontwikkeling Rotterdam vormen:

¹¹ De bezwaren waren o.a. dat de invloed van de Tweede Maasvlakte op de Waddenzee niet genoeg was onderzocht. De vissers vonden dat door aanleg van de Tweede Maasvlakte de “vismigratie” in het gedrang zou komen. De boeren die moesten wijken voor het nieuwe natuurgebied vonden dat ze te weinig gecompenseerd kregen. De Raad van State was het hiermee eens (Jansen 2005).

Bestaand Rotterdams gebied (BRG)

Een serie projecten zullen het bestaande havengebied een impuls geven om het ruimtetekort op te lossen en het verbeteren van de milieukwaliteit aan de regio Rotterdam. Met de projecten en maatregelen worden diverse effecten beoogd:

- Uitbreiding van de ruimte en intensivering en optimalisering van het ruimtegebruik in het havengebied.
- Vermindering van de geluidsoverlast voor woningen en nieuwe en groeiende bedrijven.
- Vermindering van toekomstige lozingen van warmte en CO₂
- Een gebiedsgerichte verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving in het Rijnmondgebied.

750 hectare natuur- en recreatiegebied

Het rijk wil de leefbaarheid van de Rotterdamse regio kwalitatief verbeteren. De bevolking heeft volgens diverse onderzoeken behoefte aan rust, ruimte en natuur. Hetgeen de leefbaarheid verbetert, en niet onsamenhangend daarmee ook de concurrentiepositie en het vestigingsklimaat bevordert.

Er zullen drie gebieden worden gerealiseerd ten behoeve van natuur en recreatiemogelijkheden:

- 600 hectare nabij IJsselmonde (Landschapspark Buytenland)
- 100 hectare om de Zuidpolder en Schiebroekse Polder (Vlinderstrik)
- 50 hectare langs de Schie tussen Rotterdam en Delft (Schiezone)

Deze gebieden vallen niet onder de compensatiegebieden gekoppeld aan de aanleg van de Tweede Maasvlakte.

Landaanwinning (ontwikkeling van de Tweede Maasvlakte)

Het doel van dit deelproject is een nieuw haven- en industrieterrein in de Noordzee van ten hoogste 1000 hectare netto uitgeefbaar haven- en industrieterrein, genaamd de Tweede Maasvlakte.

Om deze 1000 hectare mogelijk te maken, is er een bruto oppervlakte nodig van ongeveer 2500 hectare, die bestaat uit:

- 1000 hectare haven- en industrieterrein
- 750 hectare havenbekkens
- 500 hectare zeewering
- 250 hectare infrastructuur

Onder het deelproject landaanwinning valt vanzelfsprekend ook de zandwinning, want voor de landaanwinning is erg veel zand nodig. Bovendien treden de door aanleg van de Tweede Maasvlakte, bepaalde afspraken en wetten uit de *Natuurbeschermingswet*

(1998) en de *Europese Vogel- en habitatrichtlijn* in werking en zullen de gevolgen van de aanleg gecompenseerd en gemitigeerd worden. Dit valt ook onder het deelproject landaanwinning. De compenserende maatregelen zijn (Leeuwen, S.J. van, 2008):

- 31250 hectare Zeereservaat. In dit gebied zullen beperkingen met betrekking tot de visserij optreden en ook op gebied van recreatie en toerisme.
- 35 hectare groot nieuw duingebied genaamd Delfland.

3.3.3 Milieueffectrapportage

Voor gevolgen en effecten van de plannen en vergunningen, die samen het PMR vormen, zijn milieueffectrapporten (MER) gemaakt. Voor het deelproject Landaanwinning zijn uiteindelijk twee MER's gemaakt. De MER A(aanleg), voor de aanleg en de zandwinning en het bouwen van de Tweede Maasvlakte en de MER B(estemming), voor de invulling van de Tweede Maasvlakte, dus waar welke activiteiten mogen plaatsvinden. MER's zijn zeer uitgebreide rapporten met daarin de gevolgen en effecten op de natuur en het milieu die ontstaan door de aanleg van het betreffende plan of project, maar ook voor mogelijke alternatieven (Sarink & Elings 2007).

3.4 Overige vigerende beleidsplannen en afspraken rondom de aanleg van de Tweede Maasvlakte*Er volgt nu een reeks van overige vigerende beleidsplannen en afspraken die iets te maken hebben met de aanleg van de Tweede Maasvlakte.*

3.4.1 Het bestuursakkoord

Parallel aan de totstandkoming van het PKB+ bereikten de PMR-partijen in juni 2004 een bestuursakkoord over de PMR-projecten. Hierin staan hoofdlijnen en afspraken die gemaakt zijn tussen het Rijk en regionale partners over de financiering en uitvoering van de deelprojecten. Hierbij is afgesproken dat de verantwoordelijkheid van de uitvoering ligt bij de regionale partners (Bestuursakkoord 2004). In de procedurewijzer PMR is te lezen dat voor het deelproject "Landaanwinning" het havenbedrijf Rotterdam verantwoordelijk is voor de uitvoering van de aanleg van Maasvlakte 2. Voor de daarmee samenhangende natuurcompensatie zijn Rijkswaterstaat Noordzee en Rijkswaterstaat Zuid-Holland verantwoordelijk. Voor het deelproject "750 hectare natuur- en recreatiegebied" is de provincie Zuid-Holland verantwoordelijk en voor het deelproject "Bestaand Rotterdams Gebied", de gemeente Rotterdam. Dit ligt, zo zou gezegd kunnen worden, in het verlengde van de strategische lijn die door het Rijk in de Nota Ruimte (2004) is uitgezet, namelijk: "decentraal wat kan, centraal wat moet". Enkel voor de aanleg van de Tweede Maasvlakte geldt dit niet. Het Rijk schrijft namelijk verder in de Nota Ruimte dat het zich primair zal richten op gebieden die deel uitmaken van de nationale ruimtelijke hoofdstructuur, waaronder ook de mainports en hoofdinfrastructuur vallen. In het bestuursakkoord is te lezen dat de staat een bijdrage van € 619 mln. (prijspeil 2004) verleent aan het Havenbedrijf Rotterdam N.V.(HbR). Verder zal de Staat deelnemen in het kapitaal van het havenbedrijf Rotterdam, door middel van een injectie van € 500 mln. in geld op nieuw uit te geven aandelen. Het HbR

is sinds 2004 een overheids NV en is voor 67% van de gemeente Rotterdam en voor 33% in handen van de staat (www.portofrotterdam.com). De oorspronkelijke taak van het havenbedrijf Rotterdam was het beheer van het haven- en industriecomplex voor de gemeente Rotterdam en probeerde private partijen over te halen en te stimuleren zich in de haven te vestigen. Daarnaast heeft het havenbedrijf een publieke taak op het gebied van ruimtelijke ordening, milieu, veiligheid en economie, wat gevolgen heeft voor een groot deel van Nederland. Het havenbedrijf was officieel geen bedrijf, maar een gemeentelijke tak van dienst. Door de steeds sneller veranderende markt, de veranderende relatie tussen stad en haven waren er veranderingen noodzakelijk binnen het havenbedrijf. Doordat de haven een steeds grotere importantie kreeg, bemoeide de overheid zich steeds intensiever met het havenbedrijf. Het havenbedrijf werd zodoende een overheids NV. Er kan dus gesteld worden dat het havenbedrijf, steeds verder van de gemeente Rotterdam is komen te staan en steeds dichterbij de Rijksoverheid (Albert Doe, 2003). Het is wel erg interessant, maar niet van toepassing in dit onderzoek om uit te zoeken wat de precieze invloed van de Staat is binnen het HbR, daar zal verder niet op in worden gegaan.

3.4.2 De Europese regelgeving

Het gebied voor de landaanwinning valt binnen de *Natura 2000*-gebied en het *Structuurschema Groene Ruimte* (SGR) voor de Ecologische hoofdstructuur. Deze gebieden vallen binnen de werkingssfeer van de zogenaamde beschermingsbepalingen van de *Europese Vogel- en Habitatrichtlijnen*. Er mag dus volgens de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn, die juridisch gezien een rechtstreekse werking heeft, in dat gebied niet zomaar een Tweede Maasvlakte aangelegd worden. Daarom moeten er een aantal stappen doorlopen worden om toch met de aanleg van de Tweede Maasvlakte te mogen beginnen. Door veel onderzoek moest blijken of er bijvoorbeeld geen alternatieven waren en er moest aangetoond worden dat het project noodzakelijk van groot openbaar belang is. Daarnaast moesten om de negatieve effecten te minimaliseren, mitigerende maatregelen genomen worden. De overgebleven negatieve effecten dienden gecompenseerd te worden waarbij de gehele samenhang van *Natura 2000*¹² behouden moest blijven (Expertisecentrum PMR 2001). Het onderzoek dat hiervoor is verricht werd meegenomen in het advies van de Europese Commissie over de plannen van de aanleg van de Tweede Maasvlakte. Daar waar de Europese richtlijnen juridisch doorwerken in de Nederlandse regelgeving, had de Rijksoverheid eerst een positief advies nodig van de Europese Commissie over de toelaatbaarheid van de aanleg van de Tweede Maasvlakte (Koeman & Veldkamp 2009). Door dit positieve advies kon de PKB deel 4 vastgesteld worden (Expertisecentrum PMR 2001).

¹² Het Europese netwerk van vogel- en habitatrichtlijngebieden

3.4.3 Overige beleidsplannen

Verder zijn er tal van beleidsplannen en visies gemaakt door verschillende overheden voor de regio Rotterdam-Rijnmond of specifieke gebieden. Ook het havenbedrijf Rotterdam N.V. heeft meerdere beleidsplannen geschreven en uitgebracht. In deze plannen worden tal van voorbeelden gegeven wat betreft gebiedsgerichte benadering en manieren om van een groot draagvlak te genereren.

De beleidsplannen die gemaakt worden in *Ruimtelijk Plan Regio Rotterdam 2020 (2005)*, verder RR2020 genoemd, vloeiden deels voort uit de beslissingen die gemaakt waren in het PKB+PMR. Het RR2020 is een streek- en structuurplan tegelijk. Het doel van het RR2020 is hetzelfde als die van het PKB+PMR, namelijk, de provincie en de regio te vernieuwen en de leefomgeving kwalitatief te verbeteren en de mainport verder te ontwikkelen. Dit gebeurde via een regionale ontwikkelingsstrategie. Er werd een zogenaamd “tienpuntenplan” opgesteld om dit doel te bereiken. Bij de uitvoering van het tienpuntenplan zijn gemeenten, waterschappen, het bedrijfsleven, en maatschappelijke organisaties onmisbaar. *“De koers van dit RR2020 is daarom nauwkeurig met hen afgestemd”* aldus de provincie Zuid-Holland en de Stadregio Rotterdam. Wat betreft de Tweede Maasvlakte werd er vooral doorverwezen naar het Havenplan 2020.

Het Havenplan 2020 van het Havenbedrijf Rotterdam, behelst de gewenste ruimtelijke en economische ontwikkelingen voor de middellange termijn voor de Rotterdamse haven. Het plan is gemaakt op basis van het PKB+PMR en het convenant *Visie en Durf*. Dit convenant is gesloten door de gemeente Rotterdam, de Vereniging Natuurmonumenten, de Stichting Natuur en Milieu en *Consept*. Het uitgangspunt van het convenant is integrale verbetering van de Rotterdamse Regio, wat betreft economie, milieu, natuur en leefbaarheid. Zij steunden daarom de verschillende deelprojecten van het PMR. In het havenplan 2020 worden min of meer de projecten uit het PMR in een beleidsmatige context geplaatst. Naast het havenplan heeft het havenbedrijf een HavenNatuurPlan opgesteld, hierin wil het HbR via een open dialoog met maatschappelijke organisaties en bevoegd gezag een dynamisch en transparant natuurbeheer genereren. De ambitie van het HbR is een aantrekkelijk vestigingsklimaat te realiseren, dat breed gedragen wordt. Dit willen zij gestalte geven door de zogenaamde “license to operate” uit te geven. Dit is een manier om bedrijven duurzaam en maatschappelijk verantwoord te laten ondernemen (Iserief 2007).

Hoofdstuk 4: Analyse

4.1 Inleiding

De Tweede Maasvlakte wordt een enorm groot kunstmatig aangelegd industrieterrein en heeft naar verwachting een grote positieve impact op de Nederlandse, maar ook op de Europese economie. Het project kent ook een keerzijde. De aanleg heeft grote negatieve gevolgen voor milieu en natuur. Dit zal de kwaliteit van de leefomgeving in de regio Rotterdam, waar ruim 1 miljoen mensen wonen, zeker niet ten goede komen. De gevolgen zullen voor een groot deel gecompenseerd worden door middel van elders aangelegde natuur- en recreatiegebieden. De aanleg van de Tweede Maasvlakte, met alle gevolgen van dien, is een groot en complex infrastructureel project dat onderdeel is van een nog groter geheel, namelijk het Project Mainportontwikkeling Rotterdam (PMR). Het PMR bestaat uit 3 deelprojecten. Deze deelprojecten bestaan ook weer uit meerdere kleine projecten. Tijdens de totstandkoming en invulling van deze projecten en plannen, ontstond er vaak een zoektocht die via overleg met private en publieke partijen naar consensus tussen deze partijen moest leiden. Het doel van de zoektocht was een breed gedragen besluit dat moest passen binnen de regionale context. Men kan over het algemeen spreken van een geslaagd project met aan beide kanten winnaars. De economie krijgt een nieuwe impuls en er wordt veel extra natuur gerealiseerd. De kracht van het project is dan ook te vinden in de dubbele doelstelling: De ontwikkeling van de mainport Rotterdam en de kwaliteit van de leefomgeving verbeteren. Consensus, private partijen naast publieke partijen, het regionale landschap niet uit het oog verliezen, sluit aan bij de gedachte die zit achter de gebiedsgerichte benadering. Maar in hoeverre is er daadwerkelijk gebiedsgericht beleid gevoerd? En op welke bestuurlijk niveau deed zich dat voor? In dit hoofdstuk wordt alleen de ontwikkeling rondom de aanleg van de Tweede Maasvlakte (het deelproject Landaanwinning) geanalyseerd.

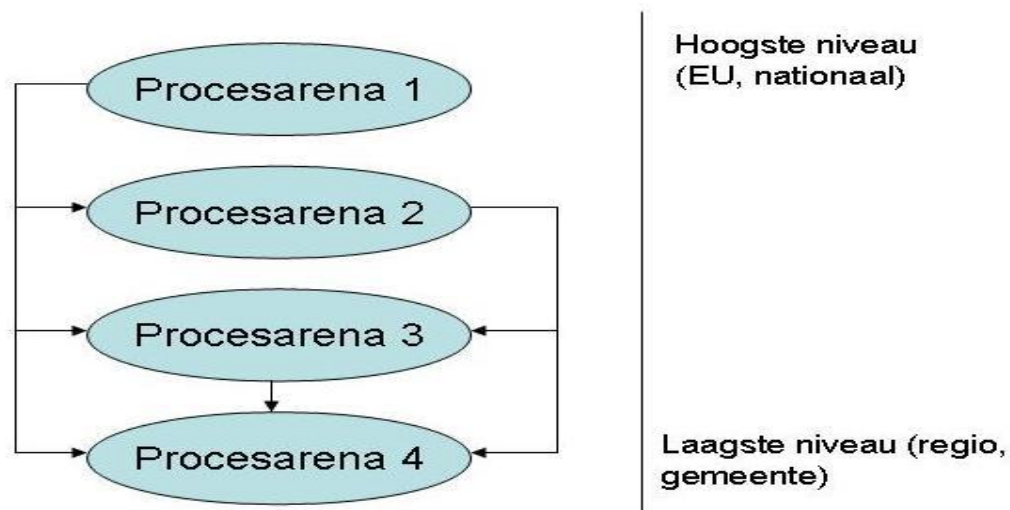
1. Welke procesarena's zijn er te onderscheiden bij de besluitvorming rond de aanleg van de Tweede Maasvlakte?
2. Is er binnen de genoemde procesarena's, genoemd onder punt 3, sprake van een gebiedsgerichte benadering?

In dit laatste hoofdstuk van het onderzoek wordt in paragraaf 4.2 bekeken welke procesarena's er zijn te onderscheiden bij de besluitvorming rond de aanleg van de Tweede Maasvlakte. Er wordt eerst gekeken naar de procesarena's 2, 3 en 4. Vervolgens komt procesarena 1 aan bod. In paragraaf 4.3 wordt er bekeken of er binnen de in paragraaf 4.2 gevonden procesarena's sprake is van een gebiedsgerichte benadering. Dit wordt gedaan aan de hand van de kenmerken van de gebiedsgerichte benadering uit hoofdstuk 2. In paragraaf 4.4 volgt een conclusie met een antwoord op de hoofdvraag van dit onderzoek.

4.2 Analyse: Welke Procesarena's zijn er te onderscheiden?

In dit deel van het onderzoek wordt een door middel van een analyse antwoord gegeven op de vraag *welke procesarena's er te onderscheiden zijn bij de besluitvorming rond de aanleg van de Tweede Maasvlakte?*

Een procesarena (PA) is, zoals in hoofdstuk 2 reeds vermeld, de verzameling van een beleidsvraagstuk, de betrokken actoren en de vigerende wet- en regelgeving die een gezamenlijke aanpak vereisen. Deze procesarena's kunnen doorwerken in, of gestuurd worden door andere procesarena's. Over het algemeen kan gezegd worden dat de hoogste procesarena de meeste invloed heeft op een lagere procesarena (zie figuur 4.1). Het aantal procesarena's kan variëren. In sommige gevallen, bij kleine projecten bijvoorbeeld, zijn er zelfs maar 2 procesarena's actief. In procesarena's worden afwegingen en beslissingen gemaakt die in samenhang zijn met de visie op de gewenste ontwikkeling van het onderwerp van beleidsvoering. Deze afwegingen en daarbij gemaakte beslissingen dienen haalbaar te zijn wat betreft techniek, financiën, wet- en regelgeving etc. Bovendien moeten deze beleidskeuzes aansluiten bij het gewenste beleid uit andere procesarena's (Raamwerk Pi 1998). Deze procesarena's staan horizontaal boven elkaar zoals in figuur 4.1 te zien is.



Figuur 4.1 Procesarena's uit Raamwerk Pi.

De vier procesarena's die gelden in Raamwerk Pi voor (grote, complexe) infrastructurele projecten zijn:

Strategisch niveau - *Procesarena 1*: Gewenst maatschappelijk systeem

Tactisch niveau - *Procesarena 2*: Gewenst vervoerssysteem

- *Procesarena 3*: Gewenst verkeerssysteem

Operationeel niveau - *Procesarena 4*: Gewenste wijze van uitvoering van infrastructuur

De gedachte achter het PMR is ontstaan in *procesarena 1*. Het zou een duurzaam project moeten worden dat een grote impuls geeft aan de Nederlandse economie met veel oog voor het milieu en de natuur door middel van natuurcompensatie en natuuruitbreiding. In deze procesarena zijn de grote lijnen uitgezet.

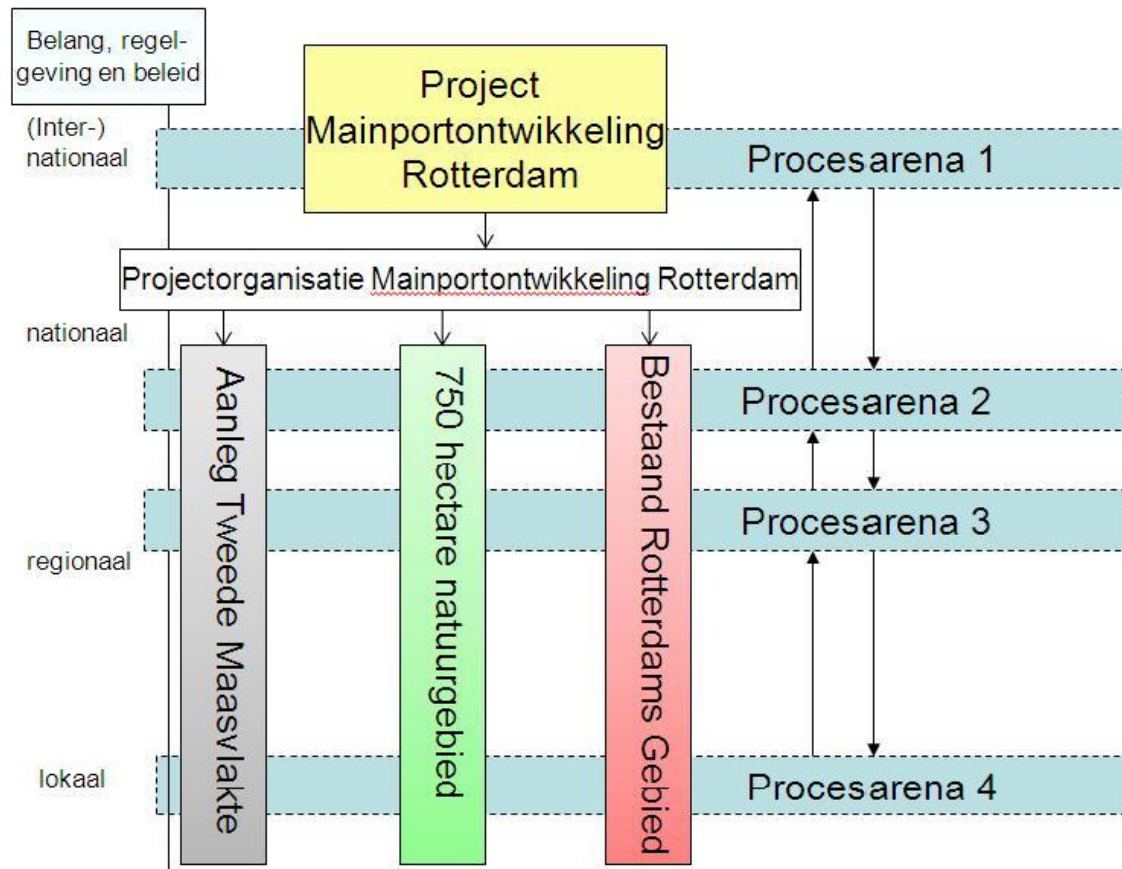
In *procesarena 2 en 3* worden de doelstellingen van procesarena 1 vertaald naar een integrale middellange termijn visie. Deze visie wordt geformuleerd in een haalbaar beleidsplan met daaraan gekoppeld bepaalde doelstellingen en randvoorwaarden. Er werd nagedacht over de te bebouwen gebieden. Welke kant wil de regering letterlijk op met de haven van Rotterdam? Uitbreiding in zee, of inbreiding richting de stad Rotterdam. En wat betekent dat voor de gebieden er om heen? Tevens werd er nagedacht over welk verkeerssysteem wenselijk was om bijvoorbeeld het grote aantal containers te vervoeren naar het achterland. Via de autosnelweg of via de trein? Hier uit voort vloeide eigenlijk de 3 deelprojecten.

In *procesarena 4* komt de uitvoering en de bouw van de 3 deelprojecten tot stand. De afspraken zijn gemaakt, iedereen weet wat hen verwacht wordt. Nu is het bouwen begonnen en moeten de deadlines gehaald zien te worden.

Het begrip procesarena kan ook op een andere manier geïnterpreteerd worden, zoals in hoofdstuk 2 reeds vermeld. Er wordt dan gekeken naar de samenstelling van de stakeholders die bij de plan- en besluitvorming participeren. Het is typerend voor de aanleg van de Tweede Maasvlakte, dat het een onderdeel is van een project van (inter)nationaal belang, namelijk het Project Mainportontwikkeling Rotterdam. Door de procedure van de Planologische Kernbeslissing, waaronder het PMR valt, moest het project goedgekeurd worden door de Tweede Kamer. Daardoor werd het vanzelf een onderwerp waar veel over gesproken werd. Dit kwam voornamelijk door het deelproject dat ging over de aanleg van de Tweede Maasvlakte, de overige twee deelprojecten waren een stuk minder belangrijk voor de rest van Nederland en Europa. Doordat het een dergelijk belangrijk en gebiedsspecifiek project was, wilden, en werden veel verschillende partijen ook aangemoedigd om zich er mee te bemoeien. Voor- en tegenstanders van verschillende niveaus die met elkaar om de tafel zitten om afspraken te maken en te onderhandelen. Dit gold overigens ook voor de andere twee deelprojecten, hetzij in mindere mate. Door deze dialoog tussen verschillende bestuurslagen en private partijen ontstond er eigenlijk voor elk deelproject ook een verticale procesarena. De verticale procesarena's houden zich specifiek bezig met de totstandkoming en ontwikkeling, maar ook gelijk de uitvoering van de deelprojecten. De horizontale procesarena's houden zich meer bezig met het project PMR als geheel.

Er kan gesteld worden dat deze procesarena's verticaal naast elkaar staan (figuur 4.2). In elke verticale procesarena, zitten verschillende partijen uit alle vier de horizontale procesarena. Het onderwerp van de ene procesarena kan wel van groter belang zijn dan het andere, maar er zit geen hiërarchie in. Er vindt dus geen sturing plaats, vanuit de ene verticale procesarena naar de ander, zoals dat bij de horizontale procesarena's wel

het geval is. Deze procesarena's hebben veel gemeen met de gebiedsgerichte benadering, waarbij overleg en samenwerking tussen allerlei verschillende partijen hoog in het vaandel staat. Om verwarring te voorkomen hebben deze procesarena's geen nummering, maar worden genoemd naar het betreffende deelproject.



Figuur 4.2 Schematische weergave van de procesarena's, in termen van het aantal partijen, die zich voordoen bij de ontwikkeling van het Project Mainport Ontwikkeling Rotterdam (Bruggink 2011).

4.2.1 Welke partijen zitten er in de procesarena's?

In dit onderzoek wordt ook veel aandacht besteed aan de andere twee deelprojecten uit het Project Mainportontwikkeling Rotterdam. In deze paragraaf wordt echter voornamelijk gekeken naar het deelproject dat gaat over de aanleg van de Tweede Maasvlakte (het deelproject Landaanwinning). Er wordt nu eerst gekeken welke partijen zich voordoen in procesarena 1, 2, 3 en 4. Daarna wordt de procesarena Landwinning behandeld.

Procesarena 1

Procesarena 1 gaat voornamelijk over de visie die de Nederlandse regering heeft op de Mainport van Rotterdam. Zoals beschreven staat in de *Economische visie op de langetermijnontwikkeling van Mainport Rotterdam*. Hierin staat dat de Mainport van Rotterdam haar concurrentiepositie moet blijven versterken en een grote bijdrage moet leveren aan de Nederlandse Economie. Ze wil haar concurrentiepositie veilig stellen en het Nederlandse bedrijfsleven beschermen. Verder wil de regering dat de Mainport van Rotterdam centraal staat binnen het netwerk van zee- en binnenhavens en een logistiek knooppunt wordt en blijft tussen verschillende industriële centra. Tevens wil het kabinet dat: *“economische ontwikkeling in evenwicht is met duurzaamheid en sociale aspecten. Dat evenwicht ontstaat alleen via een integrale benadering.”* Deze integrale benadering kan gelezen worden als een blijk van gebiedsgerichte benadering. (Economische visie op de langetermijnontwikkeling van Mainport Rotterdam 2009)

Partijen uit procesarena 1: De verantwoordelijke ministeries van deze langetermijnvisie zijn het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieubeheer. Deze visie is verder tot stand gekomen met medewerking van het Havenbedrijf van Rotterdam.

Procesarena 2 & 3

Het theoretische verschil tussen *procesarena 2 en 3* uit Raamwerk Pi is in de praktijk lastig aan te geven en hangt nauw samen. Het gaat om een verschil tussen het gewenste vervoers- (procesarena 2) en verkeerssysteem (procesarena 3). De twee systemen worden in dit onderzoek dan ook als één procesarena behandeld. Het gaat in dit onderzoek om de aanleg en uitbreiding van een grote diepzeehaven. Er wordt in dit onderzoek verder geen specifieke aandacht besteedt aan bijvoorbeeld de manier waarop de doorvoer van (bulk-)goederen wordt geregeld. Of welke vervoersrelaties er zich voordoen in Nederland en welke verschuivingen er te verwachten zijn, of welke gebieden er “ontlast” moeten worden van een te grote verkeers- en vervoersdruk. Dit zijn echter wel tactische of middellange termijn kwesties en problemen die zich hebben voor gedaan bij het ontwerp van de Tweede Maasvlakte, met daar uit voortvloeiend bepaalde beleidskeuzes. Deze vraagstukken waren hét onderwerp van debat binnen de procesarena's 2 en 3.

Het middellange termijnplan Project Mainportontwikkeling Rotterdam is tot stand gekomen binnen procesarena 2 en 3, maar vindt wel haar oorsprong in bepaalde beleidsvisies die in procesarena 1 zijn gemaakt. De initiatiefnemer is het Havenbedrijf Rotterdam N.V. (Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam). In samenwerking met verschillende ministeries zijn er meerdere onderzoeken gestart. Met als resultaat het begin van de PKB+ PMR. Het PKB+ deel 4 kon niet zonder een positief advies van de Europese Commissie voltooid worden. Daar heeft de EU dus een erg belangrijke rol

gespeeld, maar puur ter goedkeuring. In de ontwikkeling van het project en de onderzoeken die volgden heeft de EU verder geen grote rol gespeeld.

Een voorbeeld van een inhoudelijk debat binnen deze procesarena's was het bestuurlijk overleg. Het doel van het bestuurlijk overleg was om betrokken bestuurders in de gelegenheid te stellen hun reacties op de PKB-plus en het milieueffectrapport toe te lichten.

Hiertoe is driemaal bestuurlijk overleg georganiseerd, waarvan het eenmaal voornamelijk ging over het deelproject Landaanwinning: Bij dit overleg waren aanwezig de minister van Verkeer en Waterstaat, de staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en bestuurlijke vertegenwoordigers van Gedeputeerde Staten van de provincie Zuid-Holland, het college van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Rotterdam en de stadsregio Rotterdam. Deze partijen noemen zich ook wel de PMR-partners (het Rijk, de gemeente Rotterdam, het Havenbedrijf Rotterdam, de Stadsregio Rotterdam en de provincie Zuid-Holland). Dit overleg vond plaats op 11 september 2001 (PKB PMR deel 3 2006).

De tweede keer ging het overleg over het PMR als geheel, hierbij waren op 17 september 2001 aanwezig: de Hoofd-Ingenieur-Directeur van de regionale directie Zuid-Holland van Rijkswaterstaat (namens de minister van Verkeer en Waterstaat), bestuurlijke vertegenwoordigers van de gemeenten Barendrecht, Brielle, Rozenburg, Schiedam, Goedereede, Westvoorne, Albrandswaard, Rotterdam en Vlaardingen, en bestuurlijke vertegenwoordigers van de deelgemeente Hoogvliet, ROM-Rijnmond, het Productschap Vis, het Zuiveringsschap Hollandse Eilanden en Waarden en het Waterschap de Brielse Dijkkring.

De derde keer ging het overleg voornamelijk over de overige twee deelprojecten. Dit bestuurlijk overleg vond op 24 oktober 2001 plaats. Bij dit overleg waren aanwezig de minister van Verkeer en Waterstaat, de staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, bestuurlijke vertegenwoordigers van de gemeenten Rotterdam, Berkel en Rodenrijs en Albrandswaard, de provincie Zuid-Holland, de stadsregio Rotterdam en het Waterschap IJsselmonde, en vertegenwoordigers van ANWB, VNO-NCW en Het Zuid-Hollands Landschap (PKB PMR deel 3 2006).

In procesarena 2 en 3 hebben de drie deelprojecten vorm gekregen. Hier kan men dus ook spreken van het begin van de procesarena's die ontstonden voor elk deelproject, de verticale procesarena's. In deze overleggrondes is namelijk al te zien dat zowel ministeries als gemeenten om dezelfde tafel zaten om hun plannen te bespreken.

Procesarena 4

Voor de partijen in deze procesarena zijn de beleidskeuzes gemaakt en is er reeds besloten op welke manier er invulling wordt gegeven aan wensen en doelstellingen van

de regering. De plannen en projecten liggen klaar om uitgevoerd te worden. In het bestuursakkoord van 25 juni 2004 is besloten welke partijen er verantwoordelijk zijn voor de uitvoering en financiering van de deelprojecten. Dit zijn, zoals in paragraaf 3.4 reeds vermeld:

- *Landaanwinning/Tweede Maasvlakte*: Havenbedrijf Rotterdam N.V.
- *Natuurcompensatie landaanwinning*: Rijkswaterstaat Noordzee en Zuid-Holland
- *750 hectare natuur en recreatie*: Provincie Zuid-Holland
- *Bestaand Rotterdams gebied*: Gemeente Rotterdam

Een organisatie die is ontstaan in opdracht van het Havenbedrijf Rotterdam, om de aanleg van de Tweede Maasvlakte uit te voeren is het consortium PUMA (Projectorganisatie Uitbreiding Maasvlakte). Dit is een samenwerkingsverband tussen de waterbouwers Boskalis en Van Oord. Zij werken via het principe van Design, Maintenance & Construct contract. Dat betekent dat zij na ondertekening van het contract, nog verder kunnen werken, in overleg met de opdrachtgever, aan het ontwerp. De reden dat de twee bedrijven samenwerken heeft voornamelijk te maken met de omvang van het project, de kennis en materiaal en de risicoverdeling.

Procesarena Landaanwinning

Deze procesarena is een samenstelling van partijen uit procesarena 2, 3 en 4 die vroeg bij het ontwerp- en besluitvormingsproces over de aanleg van de Tweede Maasvlakte betrokken zijn. De projecten, plannen en programma's die zijn ontstaan door deze samenwerking, zijn wel gemaakt met de visies en ideeën uit procesarena 1, als kader stellende randvoorwaarden. Het plan om de Rotterdamse haven uit te breiden, de Noordzee in, is een vrij eenvoudig, maar tegelijk ook een technisch plan, waarbij veel specifieke kennis van pas komt. Deze "knowhow" wordt veel gevonden bij (bagger)bedrijven, die in principe een uitvoerende taak hadden, hierdoor kregen zij een belangrijke rol in het ontwerp- en besluitvormingsproces. Daarnaast wou de overheid een duurzame haven en de ontstane schade aan het milieu compenseren. Hierbij speelde de inbreng van bijvoorbeeld natuurorganisaties een belangrijke rol.

Uiteraard konden lang niet al deze partijen bij elke besluitvormingsronde een stem uitbrengen, maar er werd wel degelijk geluisterd naar lagere overheden en private partijen zoals belangenorganisaties en het (haven gerelateerde) bedrijfsleven. De gemeente Rotterdam, Stadregio Rotterdam en het Havenbedrijf van Rotterdam zijn bijvoorbeeld in alle 3 de procesarena's nauw betrokken geweest bij het ontwerp- en besluitvormingsproces.

4.3 Is er binnen de in paragraaf 4.2 genoemde procesarena's sprake van een gebiedsgerichte benadering?

In paragraaf 4.2 worden vier verschillende horizontale procesarena's en daarnaast drie verticale procesarena onderscheiden. De verticale procesarena's voor de deelprojecten 750 hectare natuurgebied en bestaand Rotterdams gebied worden niet verder uitgewerkt. Voor dit onderzoek zijn de horizontale procesarena 1 en vooral de verticale

procesarena Landaanwinning van toepassing. De procesarena Landaanwinning zal getoetst worden aan de criteria over gebiedsgerichte benadering uit hoofdstuk 2. Bij procesarena 1 wordt dat niet gedaan, omdat dit niet relevant wordt geacht.

Er zit een duidelijk verschil tussen de doelstellingen en beleidsplannen van procesarena 1 en het vrij concrete plan, het PMR, die ontstaan is in procesarena 2 & 3. Procesarena 1 buigt zich over een tamelijk abstract, strategisch plan, met bepaalde gewenste ontwikkelingen voor de lange termijn als doelstelling. Er worden geen strenge eisen gesteld, er wordt voornamelijk gesproken in termen als “verbetering van de leefbaarheid” en “een verbeterde concurrentiepositie”, er worden geen problemen opgelost, of overleg gepleegd tussen verschillende partijen om tot een oplossing te komen. Wel wordt er veel samengewerkt tussen publieke en private partijen en onderzoek gedaan, maar er worden alsnog geen harde afspraken en keuzes gemaakt. Het VERM-project is daar hét voorbeeld van. Verder speelt de overheid een faciliterende rol, door bijvoorbeeld een netwerkagenda of economische agenda op te zetten, deze zijn te vinden in de *Economische visie op de langetermijnontwikkeling van Mainport Rotterdam*. In deze agenda’s worden thema’s aangedragen waar de overheid samen met andere partijen meer onderzoek naar wil doen, of partijen wil stimuleren een eigen onderzoek te starten, of onderling samen te werken, met als doel bruggen te slaan, kennis te delen en kennislacunes weg te nemen. Hierbij komen wel bepaalde aspecten van de gebiedsgerichte benadering naar voren, maar over het algemeen zit procesarena 1 nog in een “onderzoeks- en verkenningsfase” en is er nog geen sprake van een breed draagvlak creëren, decentralisatie of sectorale integratie. Wel kan blijken, en is ook gebleken, dat uit de onderzoeken die gedaan zijn in procesarena 1, decentralisatie of sectorale integratie een goede oplossing kan bieden om bepaalde problemen op te lossen. Eigenlijk is in procesarena 1 onderzocht of de gebiedsgerichte benadering een bruikbaar beleid is bij het ontwikkelen van het PMR.

4.3.1 Analyse Procesarena Landaanwinning

De partijen in de procesarena’s 2 & 3 vertalen de doelstellingen en onderzoeken die gedaan zijn in procesarena 1, naar een concreter plan (het PMR), maar zij doen dit in samenwerking met bepaalde partijen uit procesarena 4. De procesarena’s 2, 3 en 4 kunnen hierdoor niet los van elkaar gezien worden. Zij acteren in één verticale procesarena, de procesarena Landaanwinning. Het Project Mainportontwikkeling Rotterdam omvat drie deelprojecten (en daardoor ook drie procesarena’s). Deze analyse gaat echter alleen over het deelproject Landaanwinning. Als er gesproken wordt over het PMR, dan wordt daar het project als geheel bedoeld, dus inclusief de andere deelprojecten.

De procesarena Landaanwinning wordt nu getoetst aan de criteria die zijn opgesteld in paragraaf 2.4.

1. Breed draagvlak creëren

Het PMR kon rekenen op een breed gedragen besluit. Het project is in de vorm van een PKB+ namelijk goedgekeurd door de Eerste en Tweede Kamer. Dit zijn de hoogste volksvertegenwoordigers van Nederland. Het project heeft voornamelijk steun gekregen uit de Tweede Kamer. Door de dubbele doelstelling die aan het project kleeft, hebben er veel partijen met het plan ingestemd en zijn er weinig dwarsliggende partijen geweest. Een voorbeeld van de partijen die ingestemd hebben, zijn verenigd in *Consept*. Uiteraard was deze dubbele doelstelling erg gunstig voor de voorstanders van de aanleg van de Tweede Maasvlakte. Het project heeft nog wel tijdelijk stil gelegen door het in beroep gaan bij de Raad van State van o.a. een groep boeren en vissers. Dit beroep was terecht, en het project is hierom aangepast. Dit was eigenlijk de enige tegenslag die het project heeft gekend.

2. Sectorale integratie

Door de verschillende deelprojecten is het PMR een groot en complex project, met verschillende doelstellingen. Het project als geheel gezien is er zeker sprake van een sectorale integratie. De doelstellingen van de deelprojecten staan al voor sectorale integratie. Voor de Landaanwinning is dat bijvoorbeeld de economische impuls. Het 750 hectare grote natuurgebied, dat wordt aangelegd, heeft natuurlijk alles te maken met het milieu, natuur en een betere woon- en leefomgeving. Maar ook intern is er bijvoorbeeld bij *Bestaand Rotterdams Gebied* sprake van sectorale integratie. Bij dit project wil men de leefbaarheid van Rotterdam kwalitatief verbeteren. Dit gebeurt door middel van verschillende projecten, waarbij economie, milieueisen, groenvoorzieningen, maar ook een efficiënt ruimtegebruik gecombineerd worden. Wat betreft de Tweede Maasvlakte wordt er getracht een combinatie te maken tussen de sectoren milieu en economie. Een duurzaam industrieterrein, waar strenge milieunormen gelden.

3. Alle betrokkenen participeren

Door de procesaanpak die gebruikt is, waarbij de centrale overheid geen dominante rol heeft, maar coördinerend en faciliterend is, hebben er veel partijen kunnen participeren in de verkenning- en ontwerpfase van het PMR.

i. Privaat-publiek naast elkaar

Een voorbeeld hiervan is bijvoorbeeld het verbond *Consept*. Maar ook de nauwe samenwerking tussen de (bagger)bedrijven en de overheids NV Havenbedrijf van Rotterdam. Deze samenwerking is verenigd in PUMA.

ii. Overheden naast elkaar

Ook hierbij is *Consept* een voorbeeld, daarin waren meerdere overheden vertegenwoordigd. Daarnaast heeft de rijksoverheid een coördinerende en faciliterende rol gehad bij de verkenning- en ontwerpfase. Zij was niet

eindverantwoordelijk en heeft zich niet dominant opgesteld. Het uiteindelijke besluit was echter van een groot nationaal belang, zodat de rijksoverheid wel de beslissing heeft moeten nemen het project te starten.

4. Via overleg tot oplossingen komen

Het ruimtegebrek van de haven Rotterdam, is in eerste instantie het onderwerp van gesprek geweest. Dit was het startprobleem waarmee de partijen om de tafel gingen zitten. Het einddoel was nog lang niet in zicht, er is veel overlegd en tevens naar elkaar geluisterd. Via overlegondes zijn de partijen er redelijk goed uitgekomen (op een paar ontevreden vissers en boeren na), veel partijen vinden dat er winst behaald is. Door de honderden onderzoeken die er zijn gedaan met betrekking tot dit project, lagen er ook geen grote “gevaren” voor de partijen meer op de loer. Het lag natuurlijk ook aan de dubbele doelstelling die het project met zich meebrengt (voor wat, hoort wat) en bovendien de compensatiemaatregelen die zijn getroffen ten opzichte van de aanleg van de Tweede Maasvlakte.

5. Het rijk geeft deels de regie uit handen (van centraal naar decentraal)

Bij 2 van de 3 deelprojecten van het PMR heeft de overheid de regie uit handen gegeven. De gemeente Rotterdam is verantwoordelijk voor het BRG en de provincie Zuid-Holland voor de aanleg van 750 hectare natuurgebied. Ten opzichte van het deelproject Landaanwinning blijft het lastig te bepalen. De verantwoordelijkheden liggen bij het Havenbedrijf van Rotterdam, omdat het havenbedrijf Rotterdam een overheids N.V. is, waarvan zowel de gemeente Rotterdam als de rijksoverheid aandeelhouder zijn. De rijksoverheid heeft bovendien, om aandeelhouder te worden, flink geïnvesteerd in het Havenbedrijf van Rotterdam. Het project was tevens van nationaal belang, daardoor zijn de betrokken ministeries ook vaak dicht betrokken geweest bij het besluitvormingsproces. De regering zag de aanleg van de Tweede Maasvlakte ook wel als het paradepaardje voor de Nederlandse economie. Zij wilden graag mee genieten van de populariteit en uniciteit van het project.

6. Het beleid moet passen binnen de regionale context

De stad Rotterdam is een eeuwenoude havenstad. Van 1964 tot 2004 was het zelfs de grootste havenstad van de wereld en is daarmee al tientallen jaren van grote waarde voor de Nederlandse economie. In het havengebied hebben naast grote containerterminals, veel grote olie- en chemieconcerns zich gevestigd. Het is eigenlijk één groot industriegebied, dat overgaat in de stad Rotterdam. Om door te kunnen groeien heeft de haven meer ruimte nodig. Die ruimte is niet meer beschikbaar richting de stad Rotterdam, dus de aanleg van de Tweede Maasvlakte is wat dat betreft een logische keuze. Nog meer industriegebied in een toch al enorm industriegebied. Daarbij komt wel de kwaliteit (die overigens al niet zo hoog is) van de leefomgeving van de bewoners van Rotterdam in het geding. Om die kwaliteit weer te verhogen worden er tal van natuur- en recreatiegebieden aangelegd. Bovendien zijn er strenge milieueisen gesteld aan de nieuwe “bewoners” van de Tweede Maasvlakte en krijgt de bestaande

Rotterdamse leefomgeving een nieuwe impuls aan de hand van tal van kleinere projecten. De doorvoer van goederen die binnen komen in de haven van Rotterdam, zorgen ook al jaren voor lange files op de A15. Hier probeert men, door middel van bepaalde doelstellingen wat aan te doen, bijvoorbeeld het vervoer per binnenvaartschip en de trein te stimuleren, en het gebruik van de vrachtwagen tegen te gaan. Al met al kan gesteld worden dat dit zeker past binnen de regionale context.

4.4 Conclusie

Het project Mainportontwikkeling Rotterdam is één van de grootste en duurste projecten geweest die Nederland kent. Dit komt in het bijzonder door de aanleg van de Tweede Maasvlakte. Sinds 1991, in het havenplan 2020, wordt al gesproken over de aanleg van een soortgelijk industriegebied in zee. In 1996 is er begonnen met de onderzoeks- en verkenningsfase. Nu, 15 jaar later, is de aanleg van het project in volle gang. Meerdere kabinetten hebben geregeerd, en sommige ministeries zijn meerdere keren van naam en samenstelling veranderd. De kijk op de ruimtelijke ordening is, mede hierdoor, wel wat veranderd. Zoals de afschaffing van het PKB en de invoer van structuurvisies. Dit soort veranderingen zijn niet in één dag bedacht en zijn vaak ontstaan door nieuwe stromingen en ideeën in de ruimtelijke ordening. Er zijn echter jaren nodig om deze nieuwe vormen van stromingen en verandering in de beleidsvoering te kunnen zien. Er zou een geheel nieuwe studie gedaan kunnen worden, naar wat deze veranderingen inhouden, daar wordt verder niet op ingegaan in deze studie. Ondanks deze veranderingen heeft de aanleg van de Tweede Maasvlakte weinig grote problemen gekend en is er weinig tijd verloren gegaan. Dit kwam vooral door het feit dat in procesarena 1 veel onderzoek en studie is gedaan naar het te voeren beleid. Welke richting moet er worden gegeven aan het project, wat doen we met de thema's duurzaamheid, economie, milieu, leefbaarheid. Met de doelstellingen omtrent deze thema's als kaderstellende randvoorwaarden, en zonder daar al te veel van af te wijken, hebben de aanwezige partijen in procesarena's 2, 3 en 4 (procesarena Landaanwinning), een het PMR gemaakt.

Terug kijkend op de *hoofdvraag* van dit onderzoek; "*wat is gebiedsgericht beleid en hoe heeft dit beleid vorm gekregen in de verschillende procesarena's waarbinnen de ontwikkeling van de Tweede Maasvlakte tot stand is gekomen?*" kan geconcludeerd worden dat er in ieder geval gebiedsgericht beleid gevoerd is binnen de *procesarena Landaanwinning*. De andere relevante procesarena was *procesarena 1*. Hiervan kan gezegd wordt dat er in ieder geval tekenen van gebiedsgerichte benadering te zien zijn. Dit is met name te zien in het VERM-project, waarbij verschillende partijen na dachten over de nut en noodzaak van de aanleg van de Tweede Maasvlakte. De overheid speelde hierin een faciliterende en coördinerende rol. De uitkomsten van de onderzoeks- en verkenningsfase hadden een gebiedsgericht karakter. Deze uitkomsten waren van groot belang voor de het concrete ontwerp van het PMR in procesarena 2, 3 en 4. Dat er in de procesarena Landaanwinning gebiedsgericht beleid is gebruikt, valt wel te concluderen uit de zes punten uit paragraaf 4.3. Al deze zes kenmerken zijn (deels) van toepassing geweest op het beleids- en ontwerpproces uit de procesarena Landaanwinning.

Tenslotte zijn er nog een paar punten van kritiek, waar toch nog even bij stil moet worden gestaan. Ten eerst was het afserveren de optie "Zeeland" als een alternatief, geen slimme zet van de regering. Dat alternatief vroeg om nader onderzoek, maar kreeg het niet. Daardoor leek het wel alsof het kabinet al besloten had dat er een Tweede Maasvlakte zou komen, maar ze wist nog niet in welke vorm en context dit geplaatst zou

worden. Ten tweede waren de partijen, door de dubbele doelstelling, eerder bereid concessies te doen, daar waar ze er iets voor terug konden krijgen. Enkel de aanleg van de Tweede Maasvlakte, zonder de andere 2 deelprojecten en compenserende maatregelen zou veel meer moeite hebben gekost. Veel milieu- en natuurorganisaties zouden er faliekant op tegen zijn geweest. Uiteraard zijn veel partijen met het project ingestemd, wat duidt op een breed gedragen besluit. Maar was dat omdat ze hadden verwacht dat het project toch wel doorgang zou vinden en de betrokken partijen er dus maar alles uit probeerden te halen wat er te halen viel. Of hebben ze ingestemd omdat ze écht achter het project stonden. Slim aangepakt van de overheid en omdat het project zo uniek was, kon de overheid het ook op deze manier doen.

Literatuurverwijzing

- Boonstra, F.G. & Kuindersma, W (2008) "Governance in geïntegreerd gebiedsgericht beleid. *Bestuurswetenschappen*, 5, p 51-71
- Berkenbosch, R (2002). Mainportontwikkeling Rotterdam: Interactieve planvorming vraag om een andere m.e.r. *Kenmerken*, 9, p 4-9
- *Bestuursakkoord inzake uitvoering van het Project Mainportontwikkeling Rotterdam* (2004) Den Haag.
- Bongers, M & Groeneweg, R (2003) Stad en haven, haven en stad. *Rooilijn, Tijdschrift voor wetenschap en beleid in de ruimtelijke ordening*, 3, p 33-38
- Commissie Elverding (2008) *Sneller en beter: Advies Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten*.
- Doe, Albert (2003) De Haven in bedrijf. *Rooilijn, Tijdschrift voor wetenschap en beleid in de ruimtelijke ordening*, 3, p 6-12.
- Het Expertisecentrum Project Mainportontwikkeling Rotterdam (2001) *Advies over natuurcompensatie bij een tweede Maasvlakte*, Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam
- Gemeente Rotterdam (2004) *Havenplan 2020*
- Gils, M van. (2005) Wat kost Tweede Maasvlakte de kop? *Rooilijn, Tijdschrift voor wetenschap en beleid in de ruimtelijke ordening*, 9, p. 431-435.
- Hajer M.A., Tatenhove, J.P.M. van, Laurent, C. (2004). RIVM rapport: Nieuwe vormen van Governance.
- Hajer, M. A. Wagenaar, H (eds.) (2003), *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press
- Houtsma, W.H. (2000) Het sowieso-beginsel: breed gedragen Maasvlakte-advies laat kabinet koud. *Natuur en Milieu*, 7, p 24-25
- Iserief A.H. et al. (2007) *MER Bestemming Maasvlakte 2 Bijlage Huidige situatie en autonome ontwikkeling* Havenbedrijf Rotterdam N.V.
- Jansen, H (2005) Een extra rondje polderen: Tweede Maasvlakte onnodig vertraagt. *Forum: Opinieblad VNO-NCW*, 3, p 26-29
- Koeman, N.S.J & Uylenburg R. (2009) *Tekst & Commentaar Milieurecht* Deventer: Kluwer BV
- Leeuwen, S.J. van. (2008) *Natuurcompensatie in de Voordelta bij de aanleg van de Tweede Maasvlakte: Achtergrondrapport Natuurbalans 2008* Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Ministerie van Economische Zaken (juni 2009). *Economische visie op de langetermijnontwikkeling van Mainport Rotterdam*.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2007) *Procedurewijzer Project Mainportontwikkeling Rotterdam*

- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1998) Raamwerk Pi (Raamwerk Integrale Beleidsvorming Hoofdinfrastructuur) 's-Gravehage.
- Minister van Verkeer en Waterstaat (2001) *Planologische Kernbeslissing plus deel 1 van het Project Mainportontwikkeling Rotterdam*
- Minister van Verkeer en Waterstaat (2001) *Planologische Kernbeslissing plus deel 2 van het Project Mainportontwikkeling Rotterdam*
- Minister van Verkeer en Waterstaat (2001) *Planologische Kernbeslissing plus deel 3 van het Project Mainportontwikkeling Rotterdam*
- Minister van Verkeer en Waterstaat (2003) *Planologische Kernbeslissing plus deel 4 van het Project Mainportontwikkeling Rotterdam*
- Minister van Verkeer en Waterstaat (2006) *Planologische Kernbeslissing plus deel 3 (gerepareerde versie) van het Project Mainportontwikkeling Rotterdam*
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieubeheer (2006) Nota Ruimte.
- Projectorganisatie Maasvlakte 2, Havenbedrijf Rotterdam N.V. (2008). *MV2 deel 1 (Maasvlakte 2)*
- Projectorganisatie Maasvlakte 2, Havenbedrijf Rotterdam N.V. (2009). *MV2 deel 2 (Maasvlakte 2)*
- Projectorganisatie Maasvlakte 2, Havenbedrijf Rotterdam N.V. (2010). *MV2 deel3 (Maasvlakte 2)*
- Roo, G. de. (2001) *Planning per se, per saldo*. Sdu Uitgevers
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (1998) *Verslag van een algemeen overleg: Ruimtetekort in Mainport Rotterdam*
- Sarink, H.M. & Elings C.F. (2007) *Milieueffectrapport Bestemming Maasvlakte 2 Samenvatting Hoofdrapport*. Havenbedrijf Rotterdam N.V.
- Stadsregio Rotterdam (2005) *Het ruimtelijk plan regio Rotterdam 2020 (RR2020)*
- Voogd, H & Woltjer, J (2009) *Facetten van de planologie* Alphen aan den Rijn: Kluwer
- Zeeuw, F. de & Licher, H(2008). *De actualiteit van infrastructuur en gebiedsontwikkeling*.

De websites:

- www.portofrotterdam.com
- www.maasvlakte2.com
- www.noordzeeloket.nl

