

Mainportontwikkeling Rotterdam: een verrijkt project?

J.C. van Ham
TU Delft / faculteit Techniek, Bestuur en Management
j.c.vanham@tudelft.nl

**Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk
24 en 25 november 2011, Antwerpen**

Samenvatting

Mainportontwikkeling Rotterdam: een verrijkt project?

De ontwikkeling van de Rotterdamse haven heeft de gemoederen in Nederland bijna twee decennia bezig gehouden. Toen op 1 september 2008 daadwerkelijk werd gestart met de realisatie van Maasvlakte 2 verschilde het project substantieel van de eerste plannen. Zo varieerde de netto omvang van de landaanwinning van 500 tot 2000 ha, werden de verwachtingen omtrent het intensiveren en inbreiden in het bestaande havengebied substantieel naar beneden bijgesteld en veranderde de locatie van de 750 ha natuur- en recreatiegebied ingrijpend.

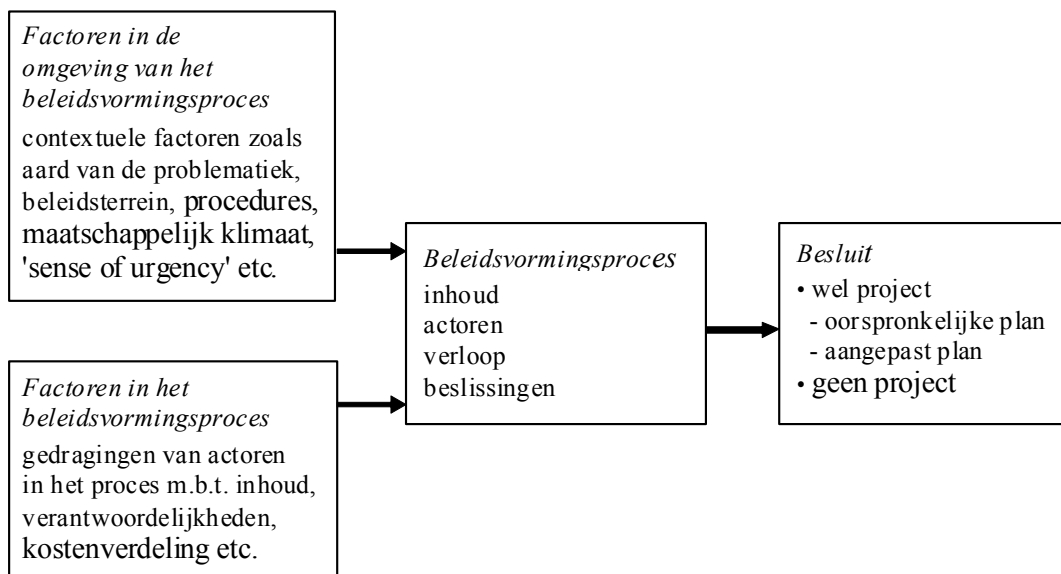
Aan de hand van de besluitvormingsreconstructiemethode worden de inhoudelijke wijzigingen die zich tijdens het beleidsvormingsproces hebben voorgedaan, per fase in kaart gebracht. De aard van het beleidsvormingsproces blijkt van grote invloed op de verrijking van het project. Gekeken wordt naar de factoren die het verloop en de uitkomst van het proces beïnvloeden. De absorptiegraad wordt gebruikt om aan te geven in welke mate de gecreëerde variatie wordt geconsolideerd in het besluit. 'Gesloten' processen waarin weinig partijen en belangen worden betrokken, kenmerken zich door een lage absorptiegraad. Met name ambtelijke organisaties zonder veel politieke sturing werken eendimensionaal; verrijking verloopt in dergelijke gevallen moeizaam. Bij 'open' d.w.z. interactieve processen is de absorptiegraad hoger en de kans op verrijking groter. Dit blijkt bijvoorbeeld als het college van Burgemeester en Wethouders van Rotterdam zich met het proces bemoeien. Toch komt de gecreëerde variatie niet altijd terug in het finale besluit. Enerzijds door een autistische rijksoverheid die zonder beleidsinhoudelijke legitimiteit besluiten neemt, anderzijds omdat er geen selectie heeft plaatsgevonden zoals bij de VERkenningsfase Ruimteprobleem Mainport Rotterdam (VERM).

In potentie leidt intensievere wisselwerking met een brede(re) kring van actoren tot meer verrijking maar is het afbreukrisico ook groter. Daarnaast kan een minder sterke regiefunctie en het bieden van beleidsruimte weerstand oproepen bij een bevoegd gezag dat een (intrinsieke) interactieve bestuursstijl mist. En, last but not least, het realiseren van bepaalde actordoelen kan ten koste gaan van de havenbeheerder die als initiatiefnemer een belangrijke rol speelt in het beleidsvormingsproces. Het beste resultaat wordt behaald als op basis van risicomanagement een beheersbare mate van interactiviteit wordt nagestreefd.

1. Inleiding

Het voornemen tot aanleg van een tweede Maasvlakte heeft de gemoederen in Nederland bijna twee decennia bezig gehouden. Toen op 1 september 2008 daadwerkelijk werd gestart met de realisatie van Maasvlakte 2 verschilde het project substantieel van de eerste plannen. In dit paper wordt ingegaan op de inhoudelijke wijzigingen die zich tijdens het beleidsvormingsproces met betrekking tot de mainportontwikkeling Rotterdam hebben voorgedaan. Om greep te krijgen op dit complexe proces van beleidsvoorbereiding en -bepaling wordt gebruik gemaakt van de besluitvormingsreconstructiemethode waarin een procesfase of ronde eindigt met het bereiken van een mijlpaal zoals een beleidsbeslissing of een belangrijk richtinggevend document. Hier is een ronde voorbij als de inhoudelijk gewijzigde ideeën over de tweede Maasvlakte (c.q. landaanwinning), het bestaande havengebied en/of het natuur- en recreatiegebied officieel zijn bevestigd en input vormen voor een (eventuele) volgende ronde.

Om een beleidsvormingsproces te kunnen verklaren is een globaal denkschema nodig waarin de factoren staan die invloed kunnen hebben op het verloop en de uitkomst van het proces. Koppenjan (1993) beschrijft een conceptueel model voor de analyse van dergelijke processen en introduceert het begrip 'arena' voor het strijdperk waarbinnen actoren over de deelname aan de beleidsvorming, formulering van problemen en keuze van oplossingen strijden. Complexe beleidsvormingsprocessen zijn in deze optiek interactieprocessen waarvan het verloop bepaald wordt door de samenstelling (samenstel van problemen, oplossingen, participanten en de factor tijd) van de beleidsarena. Twee groepen factoren, contextuele factoren en arenastrategieën van actoren, kunnen de arenasamenstelling beïnvloeden. Bestuurskundigen hebben echter minder belangstelling voor de uitkomst van het proces i.c. het finale besluit. Voortbordurend op het eerder genoemde model wordt door van Ham en Koppenjan (2002) deze relatie wel expliciet gelegd. Hun model, in aangepaste vorm weergegeven in figuur 1, dient als kader voor het waargenomen proces.



Figuur 1. Invloed van factoren op het beleidsvormingsproces en besluit (naar van Ham en Koppenjan (2002))

2. Besluitvormingsrondes

Het beleidsvormingsproces met betrekking tot de zeehavenontwikkeling in Rotterdam in de periode 1991-2008 wordt opgesplitst in vier rondes waarin telkens inhoudelijke wijzigingen plaats hebben. De rondes heten achtereenvolgens *strategische havenplanning*, *projectbeslissing*, *Planologische KernBeslissing* en *bestemmingsplan*.

Ronde 1: strategische havenplanning

Als eind jaren '80 de voorraad aan havengebonden terreinen in Rijnmond minder wordt, trekt het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam (GHR) aan de bel. Het tij is gunstig; mainports vormen een zwaartepunt in het beleid en de idee van 'Nederland Distributieland' spreekt brede lagen van de bevolking aan. Het GHR komt in 1991 met een toekomstvisie 'Ontwerp Havenplan 2010: Toekomstbeeld van Mainport Rotterdam' (GHR, 1991). De extra ruimtebehoefte in 2010 wordt geschat op 1770 ha met een grote groei van de sector industrie, distributie en containeroverslag. Door efficiënter gebruik van de bestaande kades en terreinen dat 470 ha oplevert, zou slechts 1450 ha nieuw havenareaal nodig zijn. Voor de aanleg van een tweede Maasvlakte gaat de voorkeur uit naar het creëren van een vaste kering op 2400 meter uit de kust waarna, gefaseerd, netto \pm 1800 ha havenareaal kan worden gerealiseerd. De uitbreiding tot 2010 van ruim 1000 ha betreft niet kadegebonden (droog) haven terrein.

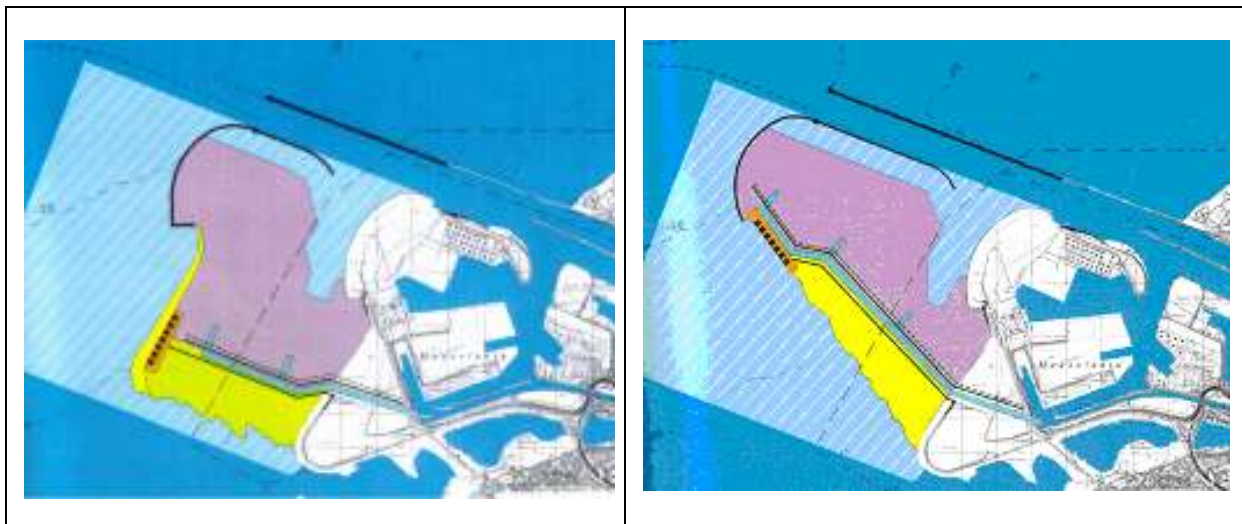


Figuur 2. Havenontwikkelingen volgens het Ontwerp Havenplan 2010 (bron: GHR, 1991)

Het Ontwerp Havenplan 2010 bepaalt in sterke mate het (toekomstige) denken over de oplossing van het ruimteprobleem. Havenontwikkeling draagt echter nog een sterk eendimensionaal karakter waarbij leefbaarheidseisen als randvoorwaarde fungeren. In het kader van ROM-Rijnmond wordt de scope verbreed en zijn de gevolgen voor het woon- en leefklimaat nader onderzocht. Hieruit komt naar voren dat ondanks de toename van havenactiviteiten en de groei van het verkeer een aanzienlijke vermindering van de lokale en bovenregionale milieubelasting (met uitzondering van de CO₂-emissies) wordt verwacht. De reeds gevestigde industrie blijft in 2010 voor relatief de meeste overlast zorgen. Deze bevindingen vormen tezamen met het substantieel naar beneden (van 470 naar 160 ha!) bijstellen van het effect van het efficiënter ruimtegebruik de belangrijkste toevoegingen in het door de gemeenteraad goedgekeurde, definitieve Havenplan 2010.

Ronde 2: projectbeslissing

Hoewel het Havenplan 2010 een belangrijk onderdeel van het beleidsvormingsproces blijkt, is het geen onderdeel van een formele procedure. In de vervolgfase is het inhoudelijke onderzoek naar een tweede Maasvlakte als studieproject ingebed in het integrale Plan van Aanpak ROM-Rijnmond. De werkzaamheden van de ambtelijke projectorganisatie Maasvlakte II kunnen gezien worden als het logische vervolg van ronde 1. Het resultaat is een mega Maasvlakte 2 van (netto) 2000 ha haven- en industrieterrein en een eigen haventoeegang. Additioneel staat op de landaanwinning ook nog de 750 ha natuur- en recreatiegebied gepland. Wat betreft de efficiencymaatregelen (i.c. inbreiden en intensiveren) in het bestaande havengebied zijn de verwachtingen niet hoog gespannen en aan de leefbaarheidsproblematiek wordt niet veel aandacht besteed. De (hoge) prognoses over de ruimtebehoefte brengen de projectorganisatie in aanvaring met het Centraal Planbureau die lagere schattingen hanteert. Het verschil in deze ramingen is bron van verhitte discussie die niet alleen op grond van de cijfers verklaard kan worden; hier botst de zienswijze van de 'optimistische' regionale partijen met de opvattingen van een 'pessimistische' rijksoverheid.



Figuur 3. Maasvlakte 2: varianten Noord-parallel en Noord (bron: Projectorganisatie Maasvlakte II, 1997)

Na aanvang van de werkzaamheden van de projectorganisatie Maasvlakte II komt het Kabinet, naar aanleiding van het rapport 'Besluiten over grote projecten' (WRR, 1994) met een belangrijke contextuele wijziging. Voorafgaand aan de formele planvorming zou een 'nut en noodzaak'-discussie gevoerd moeten worden over projecten van nationaal belang. De VERkenningsfase Ruimteprobleem Mainport Rotterdam (VERM) onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Verkeer en Waterstaat, moet uiteindelijk leiden tot een projectbeslissing. De aanpak kan worden omschreven als open plan proces met een 'bottum-up' structuur. De rol van projectorganisatie Maasvlakte II is met name het leveren van informatie. Gestart wordt met een inventarisatie van de problemen zoals die niet alleen door de (rijks)overheid maar ook door burgers, belangengroepen en andere regio's worden gepercipieerd. Daarna zijn de verschillende oplossingsrichtingen in zgn. werkateliers uitgewerkt. Op een druk bezochte, landelijke bijeenkomst werden de resultaten gepresenteerd en toegelicht.

De gekozen opzet genereert veel creativiteit en leidt tot een breed draagvlak. Over het ruimteprobleem bestaat consensus maar over de aard en urgentie ervan lopen de meningen sterk uiteen. Er kan derhalve geen eensluidend advies over de ruimtebehoefte worden uitgebracht. Bijzonder is dat daarna een onafhankelijke derde concludeert dat in 2020 een 'natte' Maasvlakte 2 van minimaal 700 of maximaal 900 hectare (netto) wenselijk is. Effecten en maatregelen voor de leefomgeving en het bestaand gebied zijn tijdens VERM slechts in beperkte mate besproken.

De projectbeslissing sluit deze ronde af. Het Kabinet beschikt over een breed scala aan adviezen waarin de omvang van de tweede Maasvlakte varieert van 0 tot 2750 ha (netto). Na een weinig transparante, ambtelijke voorbereiding van de projectbeslissing valt de keus van het Kabinet op de aanleg van een tweede Maasvlakte van 1000 ha 'nat', eventueel voorafgegaan door 500 ha 'droog'. De 750 hectare natuur- en recreatiegebied maakt integraal deel uit van wat Project Mainportontwikkeling Rotterdam gaat heten.

Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer wordt de motie Feenstra aangenomen die de dubbeldoelstelling economie én leefbaarheid onderstreept en tevens de oplossing van het ruimteprobleem in een breder (geografisch) perspectief plaatst. De drie gelijkwaardige oplossingsrichtingen voor het ruimtetekort luiden:

- beter benutten van de bestaande haven- en industriegebieden in het Rotterdamse havengebied;
- benutten van bestaande en voorziene haven- en industrieterreinen in Zuidwest Nederland;
- landaanwinning voor een nieuw haven- en industriegebied in de vorm van een uitbreiding van de Maasvlakte.

De projectbeslissing en de motie Feenstra vormen samen de input voor de Ruimtelijke Orderingsprocedure.

Ronde 3: Planologische KernBeslissing

Op basis van het nationale belang van Project Mainportontwikkeling Rotterdam (PMR) gekozen voor een Planologische Kernbeslissingsprocedure i.c. een Planologische Kernbeslissing-plus (PKB+). Het Kabinet wil in de PKB+-procedure komen tot een besluit over een integraal pakket van maatregelen dat tegemoet komt aan de dubbeldoelstelling voor het gebied:

- de positie van de mainport Rotterdam versterkt door het ruimtetekort voor haven- en industriële activiteiten dat in het Rotterdamse havengebied is gesignaleerd, in Rijnmond en/of in Zuidwest Nederland op te lossen;
- de kwaliteit van de leefomgeving in Rijnmond verbetert door de mogelijkheden te benutten die het oplossen van het ruimtetekort biedt.

Het plus-karakter van de Planologische Kernbeslissing impliceert dat de beleidsbeslissingen bindend zijn voor andere bestuursorganen en belanghebbenden. Er zullen concrete beleidsbeslissingen worden vastgelegd over 'nut en noodzaak' van een project en de daadwerkelijke realisering. In PKB+ deel 1 wordt nader aangegeven welke onderdelen de 'plus-status' zullen krijgen. Dit maatregelenpakket zal voldoende concreet moeten zijn zodat eventuele vervolgpcedures met betrokken partijen zo snel mogelijk kunnen worden doorlopen. Tegelijkertijd met de PKB+ wordt de m.e.r.-procedure gestart.

De PKB+/m.e.r.-procedure richt zich op (netto) 1000 ha haven- en industrieterrein met een eigen zeehaventoegang. De mogelijkheid tot fasering met 500 ha droog als start is één van de varianten. Het benutten van reeds bestaande en voorziene mogelijkheden in Zuidwest Nederland en 'inbreiden' in Rotterdam worden in de PKB+ procedure als nul-variant onderzocht.

Omdat het nieuwe haven- en industrieterrein primair bedoeld is voor grootschalige containeroverslag en vestiging van chemische bedrijven wordt in eerste instantie gezocht naar geschikte terreinen voor deze activiteiten. In de interim-rapportage 'PMR op Koers' (PMR, 1999) wordt de oplossingsrichting Zuidwest Nederland voor containers en petrochemie behandeld. Van de drie onderzochte locaties in Zuidwest Nederland blijkt alleen Vlissingen te voldoen aan de gestelde eisen voor overslag van deepsea containers. Onderzoek wijst uit dat grote rederijen Vlissingen niet zien zitten. Hierdoor ontbreekt de noodzakelijke kritische massa voor hoogwaardige dienstverlening. Wel worden bepaalde niches gesignaleerd waarvoor het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam en Zeeland Seaports hun samenwerking zullen intensiveren. Wel is het denkbaar dat Vlissingen gaat dienen als voorportaal van Antwerpen (Ocean Shipping Consultants, 1999). Met de voorbereidingen van de Westerschelde Container Terminal met als toekomstige terminaloperator een Antwerpse stuwadoor lijkt deze verwachting bewaarheid. Echter, ook voor (onafhankelijke) grootschalige containeroverslag bestaan inmiddels concrete plannen.

De petrochemische clusters in Zuidwest Nederland bevinden zich voornamelijk in Terneuzen (DOW Chemical) en Moerdijk (Shell). Vlissingen is vooral van belang vanwege de TOTAL-raffinaderij, de overige chemische bedrijven vertonen weinig onderlinge samenhang. Qua ruimte zijn er op termijn mogelijkheden in Moerdijk maar de regio is gekant tegen een verdere ontwikkeling van petrochemie. Bovendien is de maritieme bereikbaarheid van Moerdijk onvoldoende. In Terneuzen is veel ruimte, bijna duizend hectare, aanwezig. In de interim-rapportage wordt echter gesteld dat de autonome ontwikkeling in het hoogste groei scenario (Global Competition) deze ruimte zal opslokken. Deze schaarste aan ruimte wordt in het rapport 'PMR Zuidwest-Nederland' (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1999) tegengesproken. De totale autonome ruimtevrage tot 2020 voor industriële bestemmingen in de haven van Terneuzen wordt op 358 ha geschat. Bovendien zijn de door Rotterdam zo vurig gewenste ethyleenkrakers hier reeds aanwezig en zal de capaciteit op korte termijn worden uitgebreid. (NB. Bestaande buisleidingen maken ethyleen op eenvoudige wijze beschikbaar voor de chemische industrie in Rotterdam.)

Het Centraal Planbureau sluit zich in een evaluatie aan bij deze conclusies en acht het onwaarschijnlijk dat ruimtelijke knelpunten in Rotterdam door andere Nederlandse havens kunnen worden opgelost.

Het volledig terzijde schuiven van de oplossingsrichting Zuidwest-Nederland kan niet geheel verklaard worden op basis van de feiten en zorgt voor veel onbegrip. Daarnaast lopen de gesprekken tussen het Rijk en de natuur- en milieubeweging vast en als de Publiek-Private Samenwerking eenzijdig door de minister van Verkeer en Waterstaat wordt opgezegd, verdwijnt het vertrouwen in de rijksoverheid.

Op uitnodiging van het Bestuurlijk Overleg Mainport Rotterdam voert de gemeente Rotterdam vanaf eind 1999 overleg met natuur- en milieuorganisaties (i.c. Vereniging

Natuurmonumenten, Stichting Natuur en Milieu en Consept). Zij verzetten zich niet tegen de aanleg van 1000 ha nieuw havengebied (c.q. landaanwinning) onder de voorwaarden van de ontwikkeling van een duurzame haven, een natuurvriendelijke ligging en (wettelijke) compensatiemaatregelen. Ten aanzien van de verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving gezocht naar mogelijkheden om:

- de ruimtelijke kwaliteit te bevorderen en de druk op het milieu te verminderen;
- bestaande natuurwaarden te versterken;
- nieuwe natuurgebieden te ontwikkelen en meer ruimte te creëren voor recreatie.

Mei 2000 verschijnt het convenant 'Visie en Durf' waaraan de genoemde partijen zich verbinden (Gemeente Rotterdam et al., 2000). Er worden afspraken gemaakt over de 750 ha Natuur en Recreatie namelijk 150 ha in het noorden van de gemeente en 600 ha in IJsselmonde. Deze locaties impliceren de facto een fysieke loskoppeling van de tweede Maasvlakte. Met betrekking tot het optimaliseren van het grondgebruik in het bestaande Rotterdamse gebied wordt afgesproken dat voor 2006 150 van de 200 ha voorziene ruimtewinst is gerealiseerd.

De reservering voor een nieuw, grootschalig haven- en industrieterrein ten westen van de Maasvlakte van netto max. 1000 hectare (bruto max. 2500 ha) al dan niet met een eigen haventoeegang is de belangrijkste beleidsbeslissing in PKB+ deel 1. Om de voorziene negatieve effecten op beschermde natuurwaarden te mitigeren is een drietal maatregelen geformuleerd. Omdat op deze wijze niet alle negatieve effecten kunnen worden voorkomen zijn tevens de mogelijkheden voor natuurcompensatie verkend. Conform 'Visie en Durf' wordt ernaar gestreefd 150 van de 200 ha in het bestaande havengebied voor 2006 gerealiseerd te hebben. Ook het realiseren van 750 ha natuur- en recreatiegebied geschiedt conform de afspraken uit het convenant. De realisering ervan wordt o.a. bepaald door het tempo van grondverwerving en de financieringsmogelijkheden.



Figuur 4. Maasvlakte 2: referentievariant 1 en 2 (bron: ministerie Verkeer en Waterstaat et al., 2001)

In december 2001 verschijnt PKB+ deel 3, het kabinetsstandpunt . In een toelichting staat hoe het Kabinet met de resultaten van inspraak, adviezen en bestuurlijk overleg is omgegaan. De belangrijkste wijzigingen in PKB+ deel 3 ten opzichte van deel 1 betreffen de gefaseerde aanlag van Maasvlakte 2, de invulling van de natuurcompensatie en het natuur- en recreatiegebied Midden-IJsselmonde en de zandwinning die nader onderzoek

vergt maar afhankelijk is van het uiteindelijke ontwerp. Ook de Tweede Kamer stemt op in met het (aangepaste) kabinetsstandpunt. Bovendien vindt een meerderheid de rijksoverheid een rol moet blijven spelen in de organisatievorm van de mainport.

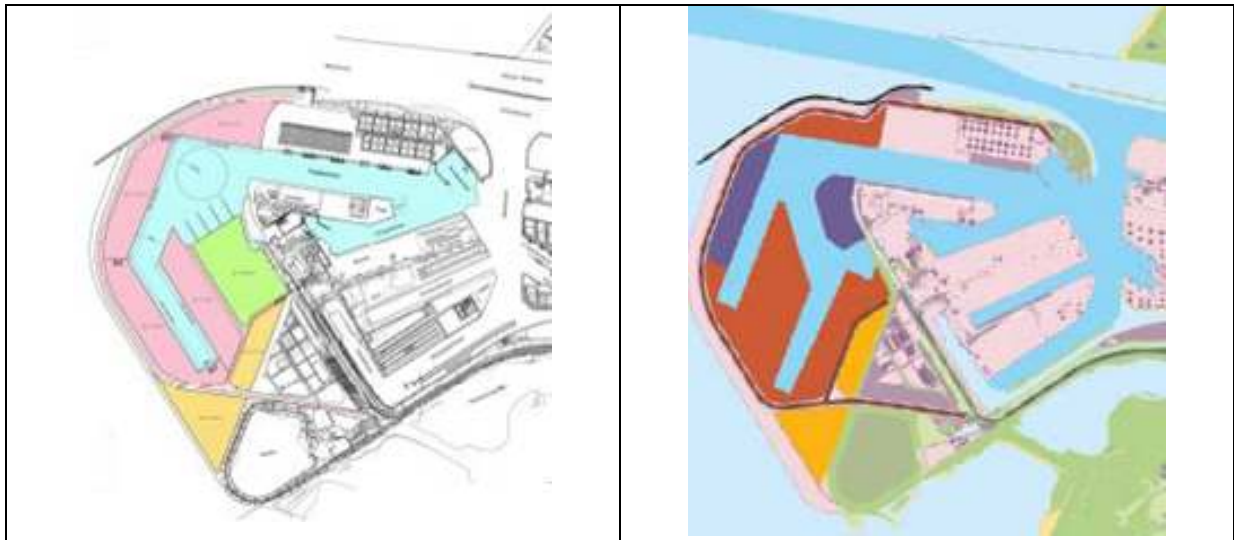
Het publiceren van PKB+ deel 4, de regeringsbeslissing, vormt de afronding van de Planologische Kernbeslissing plus. Tegen de concrete beleidsbeslissingen uit de PKB+ deel 4 staat nog beroep open bij de Raad van State. Bij de Raad van State komen 18 beroepschriften binnen van overheden, belangenbehartigers, bedrijven en omwonenden. De bezwaren richten zich op de gevolgen van landaanwinning en natuurcompensatie op de leefomgeving, recreatie en economische activiteiten, het behoud van boerenland (i.p.v. natuurontwikkeling) en de onzekerheid over de uitvoering. Uit de ingediende beroepen zijn door de Raad van State vier bezwaren gegrond verklaard waarvan drie afkomstig van visserijorganisaties. Daarnaast is het beroep van de land- en tuinbouworganisatie ten aanzien van de gevolgen van aanleg van nieuwe natuur in Midden-IJsselmonde gegrond verklaard. Opmerkelijk is dat de erkende bezwaren alle economische belangen betreffen.

De gevolgen zijn verstrekkend namelijk vernietiging van het besluit van de Ministerraad voor zover het de concrete beleidsbeslissingen betreft. Hoewel herstel van de PKB+ met de concrete beleidsbeslissingen mogelijk is, leiden voorziene vertragingen er toe om het complete hersteltraject ('de koninklijke weg') ter discussie te stellen. Voorgesteld wordt PKB deel 3 opnieuw uit te brengen zonder concrete beleidsbeslissingen maar in plaats daarvan beslissingen van wezenlijk belang op te nemen. Achtereenvolgens keuren de Tweede en Eerste Kamer de herstelde PKB deel 3 goed. Omdat PKB deel 4 geen concrete beleidsbeslissingen bevat, vervalt de beroepsmogelijkheid en is de procedure daarmee afgerond. De nieuwe Planologische KernBeslissing heet PKB PMR en verschijnt eind 2006.

Ronde 4: Bestemmingsplan

De bestemmingsplanprocedure vormt de afsluiting van het beleidsvormingsproces. Voorafgaand aan het opstellen van het voorontwerp bestemmingsplan 'Maasvlakte 2' is (een deel van) de m.e.r.-procedure doorlopen. In dit kader zijn alternatieven ontwikkeld die zowel binnen de fysieke ruimte als geldende milieuvorwaarden passen. Het Voorkeursalternatief is gebaseerd op de, door het ingenieursbureau van Gemeentewerken ontwikkelde, Doorsteekvariant wat een optimalisatie was van referentieontwerp 1 (zonder eigen haventoeegang) uit de PKB deel 4.

Door de randen van het centrale havenkanaal te benutten voor overslagdoeleinden komen de insteekhavens uit het referentieontwerp te vervallen. Hoewel de bruto oppervlakte van het geactualiseerde Voorkeursalternatief uit 2007 met 2000 ha door de extra havenbekkens iets groter is dan de oorspronkelijke Doorsteekvariant, blijkt het bruto ruimtebeslag toch 500 ha minder dan het referentieontwerp (de Snoo, 2004 en 2007).



Figuur 5. Maasvlakte 2: Doorsteekvariant en Voorkeursalternatief (bron: de Snoo 2004, 2007)

Uit de inspraak komen uiteenlopende bezwaren naar voren. De zorg om de luchtkwaliteit in het Rijnmondgebied speelt een belangrijke rol en er volgt een actualisering van de data. Knelpunten liggen met name langs de A15 en A4 (NO_x) en bij de tunnelmonden (fijnstof). Voor het bestemmingsplan wordt een aantal aanvullende maatregelen aanbevolen zoals het verbieden van relatief vervuilende vrachtwagens (Euronorm I t/m IV) op de Maasvlaktes.

Middels de 'Overeenkomst Luchtkwaliteit' (ministerie van Verkeer en Waterstaat et al., 2008) die mede is ondertekend door de ministers van Verkeer en Waterstaat en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, het Havenbedrijf Rotterdam N.V. en de Havenmeester van Rotterdam zijn B en W van Rotterdam van plan extra maatregelen ter bevordering van de luchtkwaliteit te treffen. Ook zal ten behoeve van de leefbaarheid een monitorings- en evaluatieprogramma MER bestemming Maasvlakte 2 worden opgesteld. Ten slotte ondertekende een groot aantal partijen het document 'Visie en Vertrouwen' (ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2008) voor de naleving van afspraken in het kader van Maasvlakte 2, natuurcompensatie, 750 ha natuur- en recreatiegebieden en de bestaand havengebied-projecten. Jaarlijks zullen de partijen onder leiding van een onafhankelijke voorzitter bijeenkomen om de ontwikkelingen te bespreken.

Bij de Raad van State lopen dan nog bezwaren van Milieudefensie en de stichting Faunabescherming. In de 'Overeenkomst Duurzame Maasvlakte' van Milieudefensie met het Havenbedrijf Rotterdam staat dat gezamenlijk onderzoek moet uitwijzen of en hoe de emissies van fijn stof, NO_x, SO₂ en CO₂, afkomstig van activiteiten van de huidige en tweede Maasvlakte, kunnen worden gereduceerd. Op basis van dit resultaat ziet Milieudefensie af van verdere juridische stappen tegen de aanleg en het gebruik van de tweede Maasvlakte. Nadat het Havenbedrijf Rotterdam ook een aantal maatregelen ten gunste van zeevogels in de Voordelta heeft toegezegd, trekt de stichting Faunabescherming het laatste beroep tegen de aanlegvergunning voor Maasvlakte 2 in.

3. Bevindingen

De inhoudelijke veranderingen met betrekking tot mainportontwikkeling Rotterdam die zich gedurende het beleidsvormingsproces hebben voorgedaan staan in tabel 1 weergegeven.

Tabel 1. De inhoudelijke beslissing per beleidsvormingsronde

ronde	bestaand gebied	landaanwinning (netto)	natuur-/recreatiegebied
1. strategische havenplanning	ontwerp: 470 ha definitief: 160 ha	1000 ha (in fasen naar 1800 ha)	n.v.t.
2. projectbeslissing - projectorg. MVII	beperkte mogelijkheden	2000 ha 'nat' met eigen haventoeegang	750 ha op Maasvlakte 2
- VERM	beperkt, breder zoekgebied	0 – 2000 ha (optimaal: ± 800 ha)	750 ha (niet nader op ingegaan)
- projectbeslissing	beperkt (incl. ZW Nederland)	1000 'nat' (evt. starten met 500 'droog')	750 ha gekoppeld aan Maasvlakte 2
3. Planologische KernBeslissing	200 ha	1000 ha (bruto 2500 ha) met/zonder eigen toegang	750 ha, dicht bij stad
4. Bestemmingsplan	200 ha	1000 ha (bruto 2000 ha) zonder eigen toegang, geoptimaliseerde vormgeving	750 ha, dicht bij stad

Bij de start van ronde 1 beschouwt het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam zeehavenontwikkeling als eendimensionale (economische) projecten die, in samenwerking met het bevoegd gezag, vroegtijdig opgestart moeten worden om aan de toekomstige ruimtevrage te kunnen voldoen. Het politieke en maatschappelijke draagvlak is breed; blijkbaar wordt zeehavenontwikkeling gezien als een existentiële behoefte. Sceptici zoals Pols (1997) die kritiek uiten op het concept van Nederland Distributieland, worden hard aangepakt. Vanwege de aard van zeehavenprojecten is een milieueffectrapportage veelal verplicht. De (wettelijke) procedures eisen inhoudelijke informatie ten behoeve van de besluitvorming. De onderzoeksresultaten representeren echter de vaak eenzijdige kijk van de opdrachtgever op de problematiek. De nadelen van een dergelijke benadering komen tot uiting in een te vroege fixatie van het plan en een eenzijdige uitwerking. Er dus een aanpak waarin het GHR mainportontwikkeling Rotterdam positioneert als economische problematiek met een ruimtelijk facet. Burgemeester en Wethouders van Rotterdam betrekken echter ook andere partijen bij de zeehavenontwikkeling waardoor de samenstelling van de beleidsarena wijzigt en andere percepties en belangen worden geïntroduceerd. Bovendien wordt Rijnmond als ROM-gebied aangewezen en doet de (nevenschikkende) dubbeldoelstelling economie én leefbaarheid haar intrede. Uit de tabel blijkt dat de verbrede scope geen rechtstreekse consequenties heeft voor de gewenste Maasvlakte. Wel worden de plannen voor het bestaande gebied substantieel naar beneden bijgesteld.

De tweede ronde kenmerkt zich door twee tegengestelde richtingen: enerzijds een nadere uitwerking van de plannen en anderzijds een fundamentele (her)bezinning over de zeehavenontwikkeling door middel van een 'nut en noodzaak'-discussie. Hoewel de ontwikkelingen in deze fase in verschillende beleidsarena's plaats hebben, is voor de beleidsvorming met name VERM bepalend. De rol van projectorganisatie Maasvlakte II is beperkt tot het leveren van informatie. In dit 'gesloten' ambtelijk proces zonder duidelijke belangenafwegingen ontstaat een mega Maasvlakte 2 met (netto) 2000 ha haven- en industrieterrein, een eigen haventoeegang en 750 ha natuur- en recreatiegebied. Wat betreft de efficiencymaatregelen (inbreiden en intensiveren) in het bestaande havengebied zijn de verwachtingen niet hoog gespannen en aan de leefbaarheidsproblematiek wordt niet veel aandacht besteed.

De VERM-aanpak kan worden omschreven als 'open', bottom up proces waarin veel actoren uit alle delen van het land participeren. De gekozen opzet leidt tot veel creativiteit en een breed draagvlak. Uit de gecreëerde variëteit in oplossingen wordt niet geselecteerd zodat geen eensluitend advies over de ruimtebehoefte kan worden uitgebracht. Bovendien komen de leefomgeving en het bestaand gebied nauwelijks aan de orde. Mede door het ontbreken van ambtelijke en politieke steun beklijft VERM niet (Klijn en Koppenjan, 1999).

Toch moet er een projectbeslissing genomen worden. Het Kabinet beschikt over adviezen voor een tweede Maasvlakte die variëren van 0 tot 2750 ha (netto). Na een weinig transparante, ambtelijke voorbereiding van de projectbeslissing valt de keus van het Kabinet op de aanleg van een tweede Maasvlakte van 1000 ha 'nat', eventueel voorafgegaan door 500 ha 'droog'. In de vervolprocedure maken het bestaand gebied en natuur en recreatie min of min ongewijzigd deel uit van PMR.

Opvallend is de rol van de Tweede Kamer bij de projectbeslissing. Meestal buigt de volksvertegenwoordiging zich pas aan het eind van de beleidsvorming over het finale besluit waardoor alleen marginale aanpassingen mogelijk zijn. Tijdens de behandeling van de projectbeslissing wordt door de Tweede Kamer de motie Feenstra aangenomen die de oplossing van het ruimteprobleem in een breder (geografisch) perspectief plaatst. Een dergelijke proactieve houding oefent m.b.t. de beleidsvorming meer invloed uit dan een reactief optreden.

Hoewel in de projectbeslissing ook aandacht wordt gevraagd voor de leefbaarheid ligt de nadruk in de Planologische KernBeslissing op de oplossing voor het ruimteprobleem. Omdat aan de belangen van de natuur- en milieuorganisaties wordt tegemoet gekomen, gaan zij reeds in een vroeg stadium onder voorwaarden akkoord met de aanleg van een tweede Maasvlakte. Zich via een procesconvenant binden aan een bepaalde rol gaat de milieubeweging echter een stap te ver. Uiteindelijk lopen de gesprekken met de rijksoverheid vast. Ook bij andere belanghebbenden geeft een aantal inhoudelijke ontwikkelingen aanleiding tot onvrede. Ondanks de participatie worden er door de rijksoverheid eenzijdige besluiten genomen zonder beleidsinhoudelijke legitimiteit d.w.z. het afleggen van verantwoording met betrekking tot een (omstreden) besluit.

De rijksoverheid verliest de greep op het proces. Ontvlechting van rollen is de manier waarop de toenemende complexiteit van het proces en het verlies van vertrouwen moet worden gemanaged. De gemeente Rotterdam overlegt met de natuur- en milieubeweging over een gezamenlijke visie op de (duurzame) ontwikkeling van mainport Rotterdam neergezet. De provincie Zuid Holland wordt verantwoordelijk voor de 750 ha natuur- en recreatiegebied.

Inhoudelijk blijkt de landaanwinning in de derde ronde een wezenlijke verandering te ondergaan door fysieke loskoppeling van de 750 ha natuur- en recreatiegebied. Het havenbelang wordt gediend met de grootste variant voor de (gefaseerde) landaanwinning. Het Bestaand Gebied hoeft maar weinig (dure) ruimte te genereren. Omdat de toegezegde projecten voor een verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving slechts een beperkte bijdrage leveren aan de gesignaleerde problematiek lijkt er eerder sprake van het apaiseren dan optimaliseren van het leefbaarheidsbelang.

Om in 2008 daadwerkelijk met de landaanwinning te kunnen beginnen, start een aantal vervolgpcedures nog voordat de Planologische KernBeslissing volledig is afgerond. Zo krijgt de tweede Maasvlakte al tijdens de m.e.r.-procedure als Voorkeursalternatief zijn definitieve vorm. Vanuit kosten oogpunt vervalt de eigen haventoeegang en door de layout te optimaliseren wordt Maasvlakte 2 bruto 500 ha kleiner. Hoewel de 'schuld' maar voor een klein deel bij Maasvlakte 2 legt, delen Burgemeester en Wethouders van Rotterdam de, tijdens de inspraak geuite, zorgen over de toekomstige luchtkwaliteit in het Rijnmondgebied. In het bestemmingsplan komen aanvullende maatregelen en partijen sluiten, ter vermindering van de uitstoot, een 'Overeenkomst Lucht'. Om de dubbeldoelstelling voor het gebied te waarborgen sluit de gemeente Rotterdam een akkoord ('Visie en Vertrouwen') met andere overheden, het Havenbedrijf Rotterdam, milieuorganisatie en brancheverenigingen. Het toont een bestuursstijl die actoren betreft bij de problematiek en samenwerking noodzakelijk acht bij het oplossen ervan. Volgens HbR-directeur Smits (2008) leidt dit alles tot 'het duurzaamste haventerrein'.

4. Conclusies

De aard van het beleidsvormingsproces bepaalt de mogelijkheden voor verrijking van havenprojecten. De inhoudelijke beleidsontwikkeling is gebaseerd op expert kennis en de onderzoeken ten behoeve van de diverse procedures. Van de inbreng van andere partijen wordt weinig meerwaarde verwacht. Dit hoort bij een eenzijdige, 'gesloten' procesbenadering. Door het betrekken van andere partijen bij de zeehavenontwikkeling verandert de samenstelling van de beleidsarena en worden andere percepties en belangen geïntroduceerd. Zeehavenontwikkeling wordt beschouwd als meer dan een economische problematiek met een ruimtelijk facet. 'Joint fact finding' kan zorgen voor consensus. Deze aanpak past bij de 'open' procesbenadering (Esselbrugge, 2003).

Een hoge en lage absorptiegraad kenmerken respectievelijk de 'open' en 'gesloten' procesbenadering. Edelenbos (2001) gebruikt het begrip absorptievermogen om aan te geven in welke mate een beleidsvormingsproces er in slaagt om variatie te creëren, selecteren en consolideren. Veel variatie in het begin van het proces is dus een noodzakelijke maar geen voldoende voorwaarde voor een hoge absorptiegraad. Zo wordt in het VERM-proces veel variatie gecreëerd maar komt het uiteindelijk niet tot een selectie van ideeën en schiet zodoende het doel voorbij. Het college van Burgemeester en Wethouders hanteert een meer doelgerichte interactieve bestuursstijl. Zowel bij het Havenplan 2010 (ronde 1) als tijdens de bestemmingsplanprocedure (ronde 4) komt deze aanpak naar voren. Door te opereren in een netwerk is de afstand tot de overige actoren klein en het absorptievermogen van het beleidsvormingsproces groot. Zo liggen de plannen voor de tweede Maasvlakte bij aanvang van de bestemmingsplanprocedure al

grotendeels vast maar richt het college van Burgemeester en Wethouders zich met name op de negatieve effecten van het project. De gemeente sluit samen met andere stakeholders (o.a. ministerie van Verkeer en Waterstaat en Havenbedrijf Rotterdam) een overeenkomst om de overlast terug te brengen, zelfs meer dan wettelijk noodzakelijk. Het maatschappelijk draagvlak voor de plannen neemt hierdoor toe. Toch dreigde bij aanvang van de beleidsvorming een 'gesloten' proces dat zich afspeelde binnen ambtelijke fora en waar (politieke) sturing en belangenafweging ontbrak. Ook het eenzijdige optreden van de rijksoverheid tijdens de Planologische Kernbeslissing vertoonde vaak deze kenmerken. Verrijking van het project is dan moeilijk.

De aard van interactieve beleidsvorming kan dus variëren van weinig interactie met actoren tot een hoge mate van participatie. Interactie biedt meer mogelijkheden tot verrijking. Ten aanzien van het interactieve proces kan onderscheid worden gemaakt op basis van het doel van het proces d.w.z. gericht op de inhoud ('Rotterdamse' aanpak) of het proces zelf (VERM). In potentie leidt de intensievere wisselwerking met een brede(re) kring van actoren in VERM tot meer 'verrijking' maar tevens is het afbreukrisico (o.a. hindermacht, 'negotiated nonsense') groter. Daarnaast kan een minder sterke regiefunctie en het bieden van beleidsruimte weerstand oproepen bij een bevoegd gezag dat een (intrinsieke) interactieve bestuursstijl ontbeert. En, last but not least, het realiseren van doelen van participanten kan ten koste gaan van de havenbeheerder die een belangrijke rol speelt in het beleidsvormingsproces. Bij een inhoudsgericht interactief beleidsvormingsproces is het afbreukrisico minder en per saldo de kans op verrijking groter (van Ham, 2010).

Referenties

Edelenbos, J. (2001)

Interactieve beleidsvorming als inhoudsabsorberend proces in: *Bestuurskunde*, jaargang 10, nr.8, pp. 349-356.

Esselbrugge, M. (2003)

Tussen openheid en geslotenheid in: *Bestuurskunde*, jaargang 12, nr.7, pp. 296-304.

Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam (GHR) (1991)

Ontwerp Havenplan 2010, Rotterdam: GHR.

Gemeente Rotterdam, Stichting Natuur en Milieu, Vereniging Natuurmonumenten en Consept (2000)

Visie en Durf, rapportage ten behoeve van het Bestuurlijk Overleg Mainport, Rotterdam.

Ham, J.C. van (2010)

Zeehavenontwikkeling in Nederland, naar een beter beleidsvormingsproces, TRAIL thesis series, Delft: TU Delft

Ham, J.C. van, en J.F.M. Koppenjan (2002)

PPS bij transportinfrastructuur wenkend of wijkend perspectief, Utrecht: Lemma.

Klijn, E-H. en J.F.M. Koppenjan (1999)

De politiek en de interactieve besluitvorming: Van institutionele spelbreker naar spelbepaler in: *Beleidswetenschap*, 1999, nr 1, blz. 47-68.

Koppenjan, J.F.M. (1993)

Management van de besluitvorming, Den Haag: VUGA.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1999)

PMR Zuidwest-Nederland, integrale eindnota concept 2, Utrecht: Bouwdienst Rijkswaterstaat

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, ministerie van Economische Zaken en ministerie van Financiën (2001), *PKB+ deel 1*, Den Haag

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, provincie Zuid-Holland, gemeente Rotterdam, stadsregio Rotterdam, Zuid-Hollandse Milieufederatie, Vereniging Natuurmonumenten, stichting Het Zuid-Hollands Landschap, stichting Duinbehoud, Deltalinqs, VNO-NCW, Havenbedrijf Rotterdam NV (2008)
Visie en Vertrouwen, Afsprakenkader Borging PMR, Rotterdam

Pols, A.A.J. (1997)

Internationale concurrentiekracht en mainportstrategie in: M.F. Gelok en W.M. de Jong (red.), *Volatilisering in de economie*, WRR-voorstudies en achtergronden (V98), Den Haag: Sdu Uitgevers.

Project Mainportontwikkeling Rotterdam (PMR) (1999)

PMR op koers, Den Haag: ministerie van Verkeer en Waterstaat

Projectorganisatie Maasvlakte II (1997)

Tussenrapportage, fase 1B, Rotterdam: Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam/Rijkswaterstaat directie Zuid-Holland.

Smits, H. (2008),

Met Maasvlakte meer welvaart, in: *NRC Handelsblad*, 25 mei 2008, p. 7.

Snoo, H.M.J. de (Ingenieursbureau Gemeentewerken Rotterdam) (2004)

Van referentieontwerp naar Doorsteekalternatief, bijlage bij de Startnotitie m.e.r. Aanleg Maasvlakte 2 / Bestemming Maasvlakte 2, Rotterdam: Havenbedrijf Rotterdam N.V./Projectorganisatie Maasvlakte 2.

Snoo, H.M.J. de (Ingenieursbureau Gemeentewerken Rotterdam) (2007)

Van referentieontwerp naar Doorsteekalternatief, geactualiseerde versie bij MER Aanleg Maasvlakte 2, Rotterdam: Havenbedrijf Rotterdam N.V./Projectorganisatie Maasvlakte II.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (1994)

Besluiten over grote projecten, rapport aan de regering nr.46, Den Haag: SDU.