

Beleidsreconstructie

Integraal Plan

Noordrand Rotterdam

(IPNR)

RO 41
Opdracht 1

22 oktober 2001

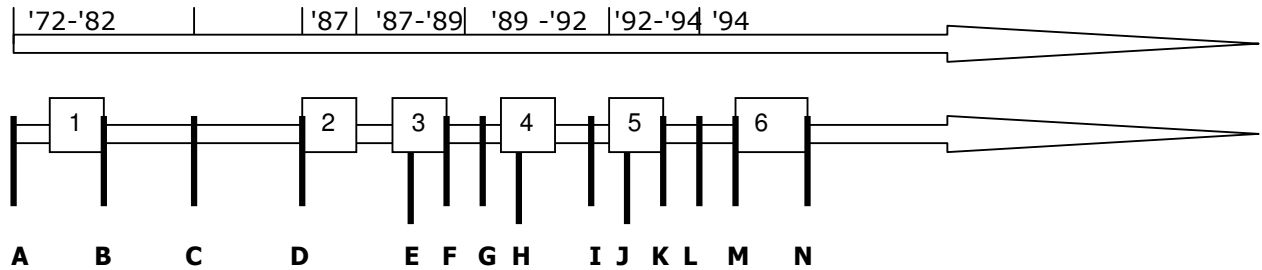
Marjolein Craenen
Rogier Crusio
Ritske Dankert
Terry Donkers

Inhoudsopgave

1.	Reconstructie van de besluitvorming in rondes en arena's.	3
2.	Analyse van het strategisch gedrag van actoren.	4
3.	Beoordeling in termen van vervlechting, koppelen en arrangeren.	8

1. Reconstructie van de besluitvorming in rondes en arena's

In deze eerste reconstructiestap wordt aangegeven uit welke verschillende rondes het besluitvormingsproces bestaat. Ook worden de belangrijke momenten uit het proces aangegeven in de onderstaande tijdbalk.



- A** Wens Zestienhoven als bouwlocatie
- B** Wethouder wijst Zestienhoven aan als bouwlocatie
- C** De raad stelt in structuurplan R'dam-noord dat Zestienhoven als bouwlocatie onmisbaar is, toch blijft het vliegveld daar gelokaliseerd in het structuurschema Burgerluchtvaartterreinen.
- D** De structuurvisie IPNR als PPP-project, doorbreekt een blokkade in de besluitvorming
- E** Instellen projectorganisatie IPNR die synergie tussen onderdelen optimaliseerd
- F** Subsidie min. V&W + akkoord integrale aanpak
- G** Start van de MER en opstellen EER, structuurplan voor IPNR en instellen ONRA
- H** Advies bij doorlopen Mer-procedure, richtlijnen worden vastgesteld en presentatie van B&W omtrent EER en Plan van Aanpak
- I** Gemeenteraad stemt in met Nieuw R'dam Airport en voorkeurstracé voor Rijksweg
- J** Verzoek aan V&W om NRA aan te wijzen als de nieuwe luchthaven van R'dam. Principe uitspraak pas na nationale nota Regionale Luchtvaartstrategie (ReLus). Belangrijk is uitspraak over milieuhinder en ontwikkelingsmogelijkheden Schiphol.
- K** GS neemt standpunt in dat luchthaven niet verplaatst mag worden en spreekt zich uit tegen huidige en toekomstige luchthaven in R'dam
- L** Kabinet neemt standpunt in dat R'dam een bescheiden luchthaven nodig heeft, maar motie Lankhorst maakt NRA onmogelijk
- M** Beslissing over luchthaven wordt bij Rijksoverheid gelegd
- N** Alternatieve modellen voor Rijksweg worden opgesteld

2. Analyse van het strategisch gedrag van actoren

In deze tweede reconstructiestap wordt een analyse van de verschillende beleidsarena's uitgevoerd. Per arena zijn de start- en eindsituatie vastgelegd en is aangegeven welke actoren actief zijn in de arena, hoe zij zich ten opzichte van elkaar hebben gedragen (rollenspel) en welke beïnvloedingspogingen ze vanuit hun positie hebben ondernomen.

In schema ziet het besluitvormingsproces rond het IPNR er als volgt uit:

<i>ronde/actoren</i>	<i>doelen</i>	<i>middelen/handelingen</i>
B&W 1 Raad	wens Zestienhoven als bouwlocatie ondersteunt beleidslijn college	woningbouw in planvorming Structuurplan R'dam Noord
B&W 2 Raad VROM V&W	initiatief IPNR laat b&W ruimte voor dit initiatief adopteert IPNR en is rijksmakelaar laat zich door B&W overtuigen	IPNR stelt procedure IPNR vast neemt IPNR als voorbeeldproject committeert zich
B&W 3 Raad VROM V&W Provincie	werkt het IPNR verder uit steunt het ontwikkelingsproces steunt het project steunt het project blijft onderdelen IPNR bekritisieren	bestemmingsplan-autoriteit initieert MER-procedure denkt aan SGB-bijdrage draagt financieel bij coördineert MER-procedure
B&W 4 Raad VROM	vraagt Rijk om verplaatsing neemt besluit tot uitwerking IPNR steunt het project	initiatiefnemer goedkeuring aanwijzing pot. sleutelproject
Kabinet 5 VROM V&W 2 ^e kamer	neemt standpunt V&W over is uiteindelijk toch tegen is voor het IPNR is verdeeld, maar steunt motie	goedkeuring NRA plaatst kanttekening doet kabinet voorstel intrek goedkeuring NRA
B&W 6 Raad V&W ONRA provincie	gaat verder met planontwikkeling is voor sluiting Zestienhoven pleit informeel voor luchthaven kwijt zich aan exploitatie-taak nieuw college is voor luchthaven	laat projectorganisatie in tact wacht verdere zetten af vergunningverlening maakt innovatieplannen geeft commitment

Ronde 1 1971-1982

Aanvangssituatie: Wens: Zestienhoven als bouwlocatie
Eindsituatie: woningbouwprogramma en structuurplan Rotterdam noord
Actoren: B&W en gemeenteraad

Eerste woningbouwplannen voor Zestienhoven, de wethouder van ruimtelijke ordening heeft de locatie aangewezen als bouwlocatie en dat is overgenomen door de raad in het structuurplan Rotterdam Noord. Tegelijkertijd staat in het structuurschema Burgerluchtvaartterreinen dat het vliegveld op dezelfde locatie blijft gelokaliseerd.

B&W en de gemeenteraad treden op als initiator door Zestienhoven aan te wijzen als woningbouwlocatie. B&W volgen een offensieve strategie, omdat zij besluiten om Zestienhoven aan te wijzen als woningbouwlocatie zonder eerst alle betrokkenen te polsen over hun ideeën.

Ronde 2 1987

Aanvangssituatie: Ambtelijk initiatief tot IPNR
Eindsituatie: IPNR commissie Albada en 'vernieuwing', IPNR als PPP-project
Actoren: B&W, gemeenteraad, VROM, V&W

Twee noties uitgebracht: 'Nieuw Rotterdam' van de commissie Albada en 'Vernieuwing van Rotterdam' door het gemeentebestuur. Albada pleit voor innovatie door samenwerking en een nieuwe bestuursstijl. Bovendien meldt de commissie dat een nieuwe vliegveld via een ontwikkelingsmaatschappij moet worden gerealiseerd. In mei 1987 speelt de gemeente via de structuurvisie IPNR in op nieuwe inzichten.

De commissie Albada pleit voor een nieuwe aanpak, hierbij vervult hij de rol van intermediair. Dit advies wordt overgenomen door de gemeente. De commissie Albada pleit voor een meer interactieve strategie, waarbij dus veel meer met de verschillende betrokkenen samengewerkt moet worden.

Ronde 3 1987-1989

Aanvangssituatie: Toestemming raad IPNR uit te werken
Eindsituatie: Bestemmingsplan financiële toezegging VROM/V&W
Actoren: B&W, gemeenteraad, VORM, V&W, provincie

Het college van B&W stelt de projectorganisatie IPNR in, deze gaat de verschillende elementen uitwerken en buigt zich over de vraag hoe de synergie tussen de verschillende onderdelen geoptimaliseerd kan worden. De minister van V&W verklaart zich bereid om financieel bij te dragen, bovendien verklaart de minister zich akkoord met de integrale aanpak door de gemeente Rotterdam, Luchthaven Schiphol en Rijkswaterstaat. VROM start overleg over de grote bouwlocatie Rijs en Daal, dat moet leiden tot een SGB-subsidie.

De gemeenteraad en het college van B&W neemt weer het initiatief om door te gaan en is dus weer de initiator. De minister van V&W vervult de rol van supporter, is het eens met het initiatief en zegt financiële steun toe. Het VROM behoort tot de selectoren, zij werken mee aan de voortgang van de besluitvorming, zij kunnen ook bindende besluiten maken, bovendien staan zij achter het initiatief. De Luchthaven Schiphol en Rijkswaterstaat werken samen met de gemeente Rotterdam voor de integrale aanpak en zijn hierbij facilitatoren. Zij hebben geen direct doel maar door hun deskundigheid kunnen zij wel een bijdrage leveren. De gemeente volgt nog steeds een offensieve strategie, maar wel op een meer interactieve manier want zij gaat met de direct betrokkenen overleggen op welke manier zij hun steentje bij kunnen dragen bij het ontwikkelen van het IPNR.

Ronde 4 1989-1992

Aanvangssituatie: start ONRA, MER, EER, tracéstudies
Eindsituatie: Gemeenteraad voor IPNR met vliegveld en rijksweg
Actoren: B&W, gemeenteraad, VROM

De gemeenteraad gaat akkoord met de start van de MER en het opstellen van het structuurplan voor het IPNR, opstellen van een Economische Effecten Rapportage en het instellen van ONRA. Deze ontwikkelingen worden afgerond door instemming van de gemeenteraad met de ontwikkeling van het IPNR met een Nieuw Rotterdam Airport (NRA) en met een voorkeurstracé voor de Rijksweg.

In deze ronde werken alle actoren toe naar hetzelfde doel, het maken van alle planonderdelen die onmisbaar zijn voor het ontwikkelen van het IPNR.

Hier wordt duidelijk dat de interactieve strategie zijn vruchten afwerpt. Alle betrokken actoren werken samen om het einddoel te bereiken.

Ronde 5 1992-1994

Aanvangssituatie: verzoek gemeente tot aanwijzing vliegveld
Eindsituatie: Kabinetsvoorstel bescheiden luchthaven + motie Lankhorst
Actoren: Kabinet, VROM, V&W, 2^e kamer

De gemeente Rotterdam verzoekt het ministerie van V&W om NRA aan te wijzen als nieuwe luchthaven voor Rotterdam. Maar deze willen pas een uitspraak doen in het kader van de op te stellen nationale nota Regionale Luchtvaartstrategie. Dit vertraagt de besluitvorming omtrent het IPNR aanzienlijk. GS neemt het standpunt in dat de luchthaven verplaatst mag worden. Uiteindelijk besluit het kabinet dat Rotterdam een luchthaven nodig heeft zonder nachtvluchten, de minister van VROM vindt de luchthaven niet nodig. Dit leidt tot een debat in de tweede kamer maar ook tot een motie van Lankhorst om het ingenomen standpunt te herzien. De motie die het NRA onmogelijk zal maken wordt aangenomen.

De gemeente verzoekt het ministerie V&W om NRA aan te wijzen als nieuwe luchthaven, zij is dus de initiatief nemer. In eerste instantie zijn de provincie en de ministeries van VROM en V&W omdat zij de MER-rapportage aanvaarden de selectoren binnen deze ronde. Maar de ministerie van V&W wil wachten met verdere uitspraken te doen op de resultaten van de nota Regionale Luchtvaartstrategie. Omdat V&W de rol van de selector vervult en zij dus de bindende besluiten nemen vertraagt dit het hele proces. De minister van VROM vervult de rol van aanpasser, zij staan niet direct positief ten opzichte van het besluit. Uiteindelijk besluit het kabinet na de motie van Lankhorst dat het NRA helemaal niet kan doorgaan. De gemeente volgt nog steeds de offensieve strategie, zij nemen het initiatief. Het ministerie van V&W daarentegen wacht op de besluitvorming omtrent de nota Regionale Luchtvaartstrategie, hierdoor volgen zij dus een reactieve strategie.

Ronde 6 na 1994

Aanvangssituatie: motie Lankhorst tegen verplaatsing
Eindsituatie: verdere planontwikkeling inclusief TGV-lijn en metro
Actoren: B&W, gemeenteraad, V&W, ONRA, provincie

Bij de nieuwe raadsverkiezingen is een meerderheid van de gemeenteraad tegen de luchthaven en het nieuwe college van B&W legt de beslissing in handen van de overheid. Ondertussen gaat de gemeente door met de besluitvorming over het structuurplan en over de Rijksweg. De minister van V&W geeft aan dat verplaatsing van de luchthaven nog altijd een goede optie is en dat sluiting niet aan de orde is, zeker zolang er geen HSL is. GS is voor behoud van een luchthaven in de provincie.

Inmiddels zijn er nieuwe verkiezingen geweest en is er een nieuw college van B&W, college van GS en een nieuwe regering. Nu is er een meerderheid in de gemeenteraad tegen een nieuwe luchthaven en is dus geen initiator meer op dit vlak, wel gaan zij door met de besluitvorming omtrent het structuurplan en de Rijksweg. Over de Rijksweg is inmiddels een projectorganisatie ontstaan met daarin vertegenwoordigers van Rijkswaterstaat. Zij leveren een bijdrage door hun deskundigheid, daarom zijn zij de facilitatoren. De minister van V&W geeft nu ineens wel aan dat het vliegveld verplaatsen (NRA) wel een goede optie is en sluiting van het huidige vliegveld nog niet aan de orde is. In de vorige ronde heeft het hele kabinet heeft besloten dat dat niet door kan gaan. Ook het college van GS spreken zich uit voor behoud van een vliegveld in de provincie. Ook zij zijn volledig van hun vorige standpunt afgeweken. Toen wilden zij de luchthaven nog verplaatsen.

Bovendien heeft de luchthaven Schiphol aangegeven om te investeren in een nieuwe accommodatie, hiermee is zij dus zowel supporter en initiatiefnemer. Zij verlenen steun en geld aan het verplaatsen van de luchthaven, alleen er is op hoger niveau nog niet besloten wat er met betrekking tot de luchthaven gaat gebeuren. Daarom is zij met deze zet misschien ook wel initiatiefnemer en geeft de toegezegde financiële steun wel nieuwe inzichten voor de betrokken partijen.

In principe volgt de gemeente een interactieve strategie met betrekking tot de uitwerking van het IPNR. Maar daarvan worden het structuurplan en de Rijksweg ontwikkeld. Het hele plan kan nog niet uitgewerkt worden omdat men nog geen zekerheid heeft over de luchthaven. Ook volgt zij nu een offensieve strategie omdat de gemeente nu heel afhankelijk is geworden van de besluiten van derden. Zij zal nu eerst moeten aftasten wat zij voor plannen of ideeën hebben met de luchthaven eer zij weer verder kunnen met de uitwerking van het IPNR.

3. Beoordeling in termen van vervlechting, koppelen en arrangeren

In deze derde reconstructiestap wordt gekeken in hoeverre het beleidsresultaat voor de betrokken partijen bevredigend is en in hoeverre de daaraan ten grondslag liggende besluitvorming adequaat is geweest. Dit oordeel zal zijn gebaseerd op de vraag in welke mate het resultaat de gemeenschappelijke belangen representeert en in welke mate tijdens het proces mogelijkheden zijn geschapen om aan dit belang te werken.

De volksvertegenwoordiging

Het is opvallend hoe verdeeld de politiek is over de ontwikkeling van het IPNR. Het meest heikele punt betreft de luchthaven maar ook de positiebepaling van de rijksweg is niet stabiel.

De PvdA-fractie is door een langzame positiewijziging ten gunste van het IPNR op één lijn gekomen met het college van B&W.

Daar staat tegenover dat diverse colleges en raden van omliggende gemeenten waarin de PvdA ook een belangrijke rol speelt, zich verzetten tegen de aanleg van een nieuwe luchthaven. Nog pikanter is dat het provinciebestuur van Zuid-Holland, onmisbaar in verband met de ruimtelijke besluitvorming, zich uitspreekt tegen de verplaatsing van de luchthaven. Verder geldt dat in het eigen Rotterdamse gewest in 1992 nog een meerderheid tegen het vliegveld is. Duidelijk is dat de standpuntbepaling van het PvdA niet gebaseerd is op heldere ideologische keuzen.

In 1994 spreekt de PvdA-fractie van de Tweede Kamer zich uit tegen verplaatsing. De grilligheid en de onvoorspelbaarheid van de politieke selectoren de ontwikkeling van infrastructuurprojecten tot een vrijwel onmogelijke opgave maken, aangezien de realisatie van zulke projecten vele jaren vereist. Verder maakt de casus IPNR duidelijk dat het niet de procedures of maatschappelijke weerstanden zijn die de besluitvorming frustreren. Met name het onvermogen van politieke selectoren om geconsolideerde heldere standpunten in te nemen is daarvoor verantwoordelijk.

Ministerie van V&W

Het ministerie van V&W is niet in staat een geconsolideerd luchthavenlocatiebeleid te voeren. Nadat het zich jarenlang heeft verzet tegen de sluiting van het vliegveld, nadat het zich in maart 1989 financieel committeert aan de nieuwe luchthaven en nadat het IPNR met luchthaven is benoemd tot potentieel sleutelproject, is het op zijn minst wrang te noemen dat de minister na de motie van de Tweede Kamer in 1995 aan de gemeente vraagt na te gaan of de luchthaven gesloten kan worden.

Nog steeds is onduidelijk wat het ministerie zal doen. De situatie is terug bij af, zonder dat het ministerie alternatieven heeft. Ook de realisatie van de rijksweg is ongewis. Het beleidsdoel aangaande de beperking van de automobiliteit maakt dat nieuwe rijkswegen niet erg voor de hand liggen. Tegelijkertijd nemen de problemen in het gebied snel toe.

Ministerie van VROM

Het ministerie van VROM ontpopt zich in eerste instantie als een steunpilaar van het IPNR. Het adopteert het IPNR als potentieel sleutelproject, een majeur project met een bovenlokale uitstraling. Het IPNR past binnen het locatiebeleid van het ministerie, dat erop gericht is nieuwe kantoorlocaties te ontwikkelen op stedelijke knooppunten van openbare vervoersvoorzieningen.

Doordat VROM probeert om verschillende betrokkenen op rijksniveau op één lijn te krijgen en zo een loket voor gemeenten te creëren kan de besluitvorming bespoedigd worden. De financiële inzet van het ministerie blijft echter beperkt. Het belangrijkste fonds, de Subsidie Grote Bouwprojecten, is tot 1996 verzegd. Gedurende de negende besluitvormingsronde blijkt evenwel de aanwijzing tot potentieel sleutelproject de

minister er niet van te weerhouden zich in het Kabinet tegen de nieuwe luchthaven te verzetten. Deze uitspraak heeft vergaande gevolgen voor het verdere verloop van het besluitvormingsproces.

Het rijk, in casu de bestuurders blokkeren hun eigen besluitvorming.

Andere belanghebbenden

Zoals al eerder is beschreven lijken de derden-belanghebbenden zoals deelgemeenten, aangrenzende gemeenten, bewonersorganisaties en dergelijke wat in de schaduw te blijven. Toch is dit niet echt het geval, de diverse bewonersorganisaties en deelgemeenten zijn op vele wijzen bij de besluitvorming over het IPNR betrokken. Zoals bijvoorbeeld klankbordbijeenkomsten en hoorzittingen. Met name enkele gemeenten treden veelvuldig en uitgesproken op de voorgrond. Omdat de provincie de meest gewillige oren lijkt te hebben naar de bezwaren van tegenstanders wordt deze overheid een belangrijk doelwit van de organisaties tegen verplaatsing van de luchthaven. Toch is er geen sprake van massale tegenstand, de meeste mensen zijn zelfs voor behoud van de luchthaven Rotterdam.

Beoordeling van de besluitvorming van het IPNR

Het IPNR heeft de besluitvorming, die sinds 1972 geblokkeerd was, weer op gang gebracht. Een aantal losse projecten wordt samengeknoopt, de gemeentelijke diensten komen op één lijn en nationale voorstellen verdwijnen van tafel. Het IPNR is echter geen product van interactieve vervlechting tussen ministeries, B&W, gemeenteraad, gemeentelijke diensten en belanghebbenden. Het is ontwikkeld door enkele personen in dienst Stadsontwikkeling van de gemeente Rotterdam. Doordat zij een set voorstellen componeren waarin voor velen wat wils zit komt de besluitvorming weer op gang. Hoewel de gemeente veel touwtjes in handen heeft kan zij het project niet naar haar hand zetten. Diverse actoren zoals ministeries, provincie, Schiphol BV en private partijen nemen cruciale beslissingen die doorslaggevend zijn voor het beleidsresultaat.

Doordat de facetbesluitvorming via de MER en ruimtelijke plannen is verbonden met de sectorbesluitvorming via de aanwijzingsprocedure en het luchthavenplan ontstaat een koppeling zonder dat daarmee het eindresultaat vastligt. Drie initiatiefnemers zijn verantwoordelijk voor een milieueffectrapport. Zij schrijven de startnotitie, verstrekken richtlijnen voor de inhoud van de MER en besluiten of de rapportage acceptabel is. De gemeente kiest er voor om de MER-procedure te koppelen aan andere besluitvormingssporen te koppelen. Deze gekoppelde besluitvorming houdt er rekening mee dat: 1, andere organisaties belang hebben en deze willen inbrengen, 2, er voor de verschillende MER's voor de aanwijzingsprocedure voor het nieuwe vliegveld en voor de aanpassing van bestemmings- en streekplannen verschillende arena's bestaan, 3, de ontwikkelingen in de verschillende besluitvormingssporen van elkaar afhankelijk zijn waardoor afstemming noodzakelijk is en 4, het beleidsresultaat niet te plannen is.

Interorganisatorische koppelingen bij het IPNR

Het management van de bureaupolitieke strijd vindt op lokaal niveau vooral plaats in de projectorganisatie, waarin stadsontwikkeling, het grondbedrijf en de luchthavendirectie/secretariaat afdeling economische zaken participeren.

Het management van de produkt-marktcombinatie krijgt verschillende vormen, al naar gelang het element van het IPNR.

Voor onroerend goed-plannen zijn vier private projectontwikkelaars in een vroeg stadium bij het directieoverleg betrokken.

Op nationaal niveau zijn de koppelingen tussen de diverse sectorale belanghebbenden slecht ontwikkeld. Met name de ministeries van VROM en V&W houden er niet alleen geheel eigen werkwijzen op na, ze zijn ook niet snel bereid om als een gezicht naar

buiten toe te treden. Sterker nog binnen de ministeries is er strijd tussen de diverse Directoraten-generaal, die veelal ongearrangeerd en daardoor tamelijk onzichtbaar en onvoorspelbaar verloopt.