

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/164179>

Please be advised that this information was generated on 2021-09-20 and may be subject to change.

Over de besluitvorming bij grote infrastructuurwerken

Pieter Leroy

werd geboren in Deinze in 1954. Doctor in de politieke en sociale wetenschappen en hoogleraar aan de vakgroep milieu, natuur en landschap van de K.U. Nijmegen. Publiceerde voornamelijk over milieuproblemen en milieubeleid.

*Adres: Grameystraat 4,
NL-6525 DP Nijmegen*

Niet alleen in de Lage Landen, maar door geheel Europa lijkt een nieuwe fase in de modernisering van de infrastructuur aangebroken. Na de relatieve windstilte vanaf de tweede helft van de jaren zeventig en tijdens de jaren tachtig worden nu weer overal vliegvelden gebouwd of vergroot, autowegen en tunnels aangelegd en, niet het minst, verbindingen voor hoge-snelheidstreinen (TGV-HST) aangelegd. Overal zijn grote infrastructuurprojecten aan de gang of in voorbereiding. Alleen al in Nederland en Vlaanderen gaat het bijvoorbeeld om de uitbreiding van de luchthavens Zaventem en Schiphol, de mogelijke uitbreiding van de vliegvelden Beek/Maastricht en Luik, de aanleg van de Betuweroute en een 'IJzeren Rijn'-verbinding, en de aanleg van het tracé voor de TGV-HST vanuit Rijsel via Brussel en Antwerpen naar Amsterdam enerzijds, naar Keulen anderzijds. Daarnaast zijn nog de vaste oeververbinding bij de Westerschelde en een aantal autoweguitbreidingen in discussie of in voorbereiding. Tegelijkertijd is men in Nederland nog volop bezig met de dijkverzwaring na de bijna-watersnood van januari 1995.

Ook elders in Europa is modernisering van de infrastructuur aan de orde. De Kanaaltunnel tussen Frankrijk en Engeland, de 'Chunnel', is niet alleen figuurlijk, maar in de direct betrokken landen ook letterlijk 'de moeder van alle infrastructuurwerken'. En voorts zijn ook in Spanje, Portugal, Zwitserland en Oostenrijk vergelijkbare processen en projecten voor modernisering van de infrastructuur aan de gang. Ook in (voormalig Oost-) Duitsland en in geheel Midden- en Oost-Europa wordt de infrastructuur drastisch vernieuwd. In dit laatste geval gaat het om een inhaalmanoeuvre dat de kwaliteit van de infrastructuur op een met West-Europa vergelijkbaar niveau moet tillen. Bij veel van de moderniseringswerkzaamheden daar wordt overigens allesbehalve zachtzinnig of zorgvuldig met het milieu omgegaan. Maar het

[p. 554]

creëren van mogelijkheden voor economische ontwikkeling naar West-Europees model heeft kennelijk een hogere maatschappelijke en politieke prioriteit.

Argumenten voor grote infrastructuurprojecten

De modernisering van de infrastructuur in Midden- en Oost-Europa heeft haar eigen achtergronden en motieven. We laten die ontwikkelingen verder terzijde. Maar waar komen al die projecten in het westen ineens vandaan? Een verklaring omvat zowel staatsbudgettaire, politieke, technologische als economische achtergronden en mechanismen. In de eerste plaats hebben alle West-Europese staten, na de zogeheten oliecrisis van 1973-'74 en de daarop volgende economische teruggang, aanzienlijk bezuinigd op overheidsbestedingen. Voor een grootscheepse vernieuwing van het (spoor)wegennet en de infrastructuur in het algemeen was geen geld. De infrastructuur had geen politieke prioriteit. Helaas heeft dat in sommige landen, zoals in België, zelfs geleid tot desinvesteringen, bijvoorbeeld in het openbaar vervoer, of tot het achterwege blijven van investeringen in andere sectoren, zoals de afvalwaterzuivering. België heeft op beide terreinen nu een forse achterstand goed te maken, met alle meerkosten vandien. Maar dit terzijde. Nu er weer sprake is van economische groei en de Europese staatshuishoudingen enigszins zijn gestabiliseerd, zijn er weer middelen voor dat soort overheidsinvesteringen. Die investeringen zullen, zo wordt betoogd, de verdere economische groei ook versterken. Voor die redenering is er, ten tweede, ook een belangrijk politiek argument: de modernisering van de infrastructuur heeft een Europese schaal, lees, is een essentiële schakel in de Europese integratie. Geen land, geen regio, geen stad kan zich veroorloven niet een vierbaansweg, een snelle-trein-verbinding en bij voorkeur ook een luchtverbinding met de grote Europese knooppunten te hebben. Alle grotere steden verheffen zichzelf tot 'mainport', iedere middelgrote stad vindt zichzelf een 'knooppunt', en vrijwel alle regio's menen het beste investeringsklimaat van Europa te hebben. De Europese integratie lijkt gedragen te worden door interstedelijke en interregionale competitie. In de derde plaats laten de promotoren en producenten van allerlei nieuwe technologieën, van HST-technologie tot nieuwe tunnelboortechneiken, zich niet onbetuigd. In de rug gesteund door hun nationale regeringen lobbyen zij stevig om hun producten op Europese schaal te slijten. De wereldtentoonstelling in Sevilla gaf hun een schitterend exhibitieplatform. Op weg naar en in Sevilla kregen de bezoekers alle zegeningen van de nieuwste technologieën voorgehouden. En ten vierde, maar niet het minst, wordt de modernisering van de infrastructuur verdedigd met een klassiek werkgelegenheidsargument. Zowel op nationaal niveau als vooral door de Europese Unie worden de investeringen in de

[p. 555]

infrastructuur mede gezien als een onderdeel van het werkgelegenheidsbeleid. Openbare werken zijn al sinds de klassieke tijden gebruikt als een middel voor werkverschaffing.

Infrastructuurwerken als LULU's

Natuurlijk zijn er tussen de genoemde infrastructuurprojecten allerlei geografische, technische en andere verschillen. Maar tegelijkertijd vertonen zij, politiek gesproken, twee opvallende overeenkomsten. In de eerste plaats is in bijna alle gevallen sprake van moeizame processen van besluitvorming. Dat langdurige karakter - in Nederland wordt het adjectief 'stroperig' veel gebezigd - heeft zeker te maken met de enorme omvang van sommige projecten. Gemeten naar hun technische ingewikkeldheid, het investeringsbedrag, de ontwerp- en bouwtijd, de aantallen mensjaren arbeid enzovoort, gaat het om uitzonderlijke projecten. Projecten van een dergelijke omvang en complexiteit impliceren vanzelf een complex proces van beleidsvoorbereiding, besluitvorming en uitvoering. Maar de 'stroperigheid' heeft ook een andere, meer specifieke achtergrond. In vrijwel alle gevallen roept dit soort infrastructuurprojecten verzet op van lokale en regionale overheden en/of van de lokale bevolking. Omdat deze weerstand vaak een 'lokalistisch' karakter heeft, dit betekent, overwegend of uitsluitend wordt ingegeven door zorg voor de eigen omgeving, wordt dit verzet als 'het NIMBY-syndroom' getypeerd. NIMBY staat voor 'not in my back-yard'. Deze aanduiding heeft overigens bijna altijd een negatieve, zelfs veroordelende betekenis: de tegenstanders van het project zouden zich uitsluitend op 'kleine' lokale belangen beroepen, zouden lijden aan 'l'esprit du clocher', en geen oog hebben voor de voordelen van een autoweg of een TGV-aansluiting voor de ontsluiting van de gehele regio of zelfs het gehele land, voor de internationale 'mainport-functie' van een luchthaven enz.

Dat is meteen het tweede gemeenschappelijke kenmerk van de eerder genoemde infrastructuurprojecten: de nadelen ervan - o.a. de belasting van mens en milieu onder de vorm van lucht- en waterverontreiniging, stankoverlast, geluidshinder, versnippering van het landschap en aantasting van de natuur - zijn vooral lokaal voelbaar. Maar de voordelen van het project, of beter, de verwachte voordelen daarvan overstijgen de lokale schaal (ver), en bevinden zich op nationaal of internationaal niveau. De balans ziet er, per project, evenwel verschillend uit. Zo heeft een door een TGV-tracé doormidden gesneden landelijk dorp alleen maar nadelen van die ingreep, terwijl de regio Schiphol, behalve veel geluidsoverlast en andere milieubelasting, ook nog economische voordelen van de uitbreiding van de luchthaven kan verwachten. Maar in het algemeen geldt dat de voordelen van dit soort projecten op een ander schaalniveau spelen dan de nadelen. Vandaar dat deze infra-

[p. 556]

structuurprojecten, met nog een Engels acroniem, als LULU's, 'Locally Unwanted Land Use' worden getypeerd. Het gaat hierbij om projecten die een algemeen en bovenlokaal belang dienen, maar lokaal bijzonder omstreden zijn. Naast autowegen en treinverbindingen valt te denken aan stortplaatsen en afvalverbrandingsinstallaties, aan energiecentrales en, bij uitbreiding buiten de sfeer van de 'milieu'-aantasting, ook aan asielzoekerscentra, gedoogzones voor prostitutie, enzovoort.

Dé politieke kernvraag bij LULU's, in dit geval bij grote infrastructuurwerken, is bijgevolg hoe een uitweg kan worden gevonden uit het dilemma van de lokale nadelen en de (inter)nationale voordelen. Anders gezegd, hoe een balans tot stand komt tussen de schade aan het lokale, natuurlijke en maatschappelijke milieu enerzijds, en de verwachte voordelen voor de bovenlokale economie anderzijds. Naast de technische complexiteit van het betreffende infrastructuurproject is juist deze vraag aanleiding tot vaak lange en moeizame processen van besluitvorming. Het vinden van die balans tijdens dat proces van besluitvorming is immers geen kwestie van eenvoudige rekensommen van voor- en nadelen. Politieke macht en tegenmacht spelen hierbij een hoofdrol. Zo valt van een dunbevolkte, eventueel economisch wat achterop geraakte regio met een nauwelijks actieve milieubeweging weinig (succesvol) verzet te verwachten tegen bijvoorbeeld een TGV-tracé, zelfs al loopt dat tracé door bijzonder waardevolle gebieden. Daar staat tegenover dat vanuit een dichtbevolkte en economisch welvarende regio sterke politieke druk kan worden verwacht om een gebied te redden dat ecologisch misschien veel minder voorstelt. Het lokaliseren van een LULU is een politiek proces bij uitstek. Dat bleek en blijkt ook voortdurend uit de processen van tracékeuze voor de TGV in België en voor de Betuweroute en de TGV in Nederland. Uit onderzoek van dergelijke processen van besluitvorming blijkt overigens dat niet zozeer het verzet van burgers en milieugroepen de hoofdoorzaak van stroperigheid is. Een veel belangrijker factor van vertraging is de machtsstrijd tussen verschillende overheids- en para-overheidsorganisaties op zowel lokaal, regionaal als nationaal niveau.

Besluitvorming over LULU's vroeger en nu

Ook in de vorige golf van modernisering van de infrastructuur, aan het eind van de jaren zestig, begin jaren zeventig, zijn bepaald moeizaam verlopen processen van besluitvorming aan te wijzen. In geheel West-Europa zijn onder meer de aanleg van autowegen, de bouw van kerncentrales en de uitbreiding van luchthavens de inzet van talloze milieuconflicten geweest. Veel van die plaatsnamen (Kalkar, Creys-Malville, Frankfurt) hebben vandaag nog een belangrijke symbolische betekenis. In Nederland geldt dat vooral voor Amelisweerd en Dodewaard. In Vlaanderen weet iedereen zich, behalve het



Luchtfoto van de werken aan de A12, de havenweg die een snellere verbinding mogelijk maakt tussen de havens van Antwerpen en Rotterdam. Op het ogenblik van de opname was de weg op Nederlands grondgebied bijna afgewerkt. Hij stopt aan de Belgische grens. - Foto Guido Coolens, Antwerpen.

vergeefse verzet tegen kernenergie, vooral de strijd om het duwvaartkanaal Oelegem-Zandvliet en om de Limburgse A24 te herinneren. Maar uit dezelfde periode dateren tal van andere, lokale en regionale milieuconflicten. Ook dat waren, al kende men het woord nog niet, conflicten over LULU's. Daarbij speelden ook toen, zelfs al was dat acroniem nog niet bekend, NIMBY-gevoelens een belangrijke rol.

Een vergelijking van de processen van besluitvorming toen en nu levert echter belangrijke verschillen op. In de eerste plaats werden dergelijke infrastructuurprojecten destijds vrijwel altijd eenzijdig van overheidswege 'afgekondigd'. Ook voor de typering van deze stijl van besluitvorming is een Engels acroniem beschikbaar - voor de taalzuiveraars: het is het laatste in dit artikel - namelijk DAD: 'decide, announce, defend'. De overheid neemt, in de beslotenheid van de kabinetsraad of een college, een beslissing, kondigt die af, en verdedigt die nog slechts. De stijl zal in België/Vlaanderen herkend worden als die waarmee 'dad' Eyskens bepaalde overheidsbeslissingen placht toe te lichten - hetgeen meestal betekende dat hij 'geen commentaar' had. Maar deze stijl werd ook op lokaal niveau gehanteerd, zeker door sommige havenschepenen (wethouders) en andere politici die zich voor de economische ontwikkeling van hun stad of streek verantwoordelijk achtten. In al deze gevallen gedroeg de overheid, de politiek, zich behoorlijk etatistisch en stelde zich op als een sterke overheid die vasthield aan haar in een besloten

[p. 558]

proces van besluitvorming totstandgekomen voornemen. Van onderhandelen met de samenleving was geen sprake.

Het gevolg van deze opstelling en typerend voor de politieke omstandigheden van de late jaren zestig was, ten tweede, dat inspraak van burgers en participatie in de besluitvorming nog helemaal moesten worden afgedwongen. Inspraak in het algemeen en het inbrengen van milieubelangen in het bijzonder moesten door aanhoudend verzet in vaak langdurige en emotionele conflicten worden bevochten. Het verzet richtte zich telkens op twee essentiële punten: het proces van besluitvorming (dat men ondemocratisch achtte) en de uitkomst daarvan (die men te weinig rekening vond houden met lokale en milieubelangen). De macht van het getal, gebaseerd op grote demonstraties en lange handtekeningenlijsten onder petitie's, was hét wapen in de strijd. Het verzet leidde tot het ontstaan van lokale en regionale actiegroepen, waaruit zich de milieubeweging heeft ontwikkeld. Voorts kon destijds een enkele milieu-expert enig gewicht in de schaal werpen. Maar te hulp geroepen rechters waren terughoudend: de overheid werd als vanzelfsprekend geacht het algemeen belang te vertegenwoordigen. Voor lokale en/of milieubelangen was weinig begrip.

Het beeld anno 1996 is niet tegenovergesteld, maar wel grondig verschillend. In de tussenliggende periode zijn nieuwe procedures van besluitvorming ontstaan, waarin voor inspraak en participatie meer plaats is gemaakt. Bovendien laten milieubelangen zich inmiddels wat zakelijker verdedigen. Er is intussen ook meer professionele milieu-expertise, en daardoor ook meer contra-expertise beschikbaar. Met o.a. nieuwe procedures voor planvorming en vergunningverlening, en met milieu-effectrapportage, zijn instrumenten ontwikkeld waarmee milieu-effecten van allerlei plannen, projecten en ingrepen eerder in de procedure helder kunnen worden gemaakt, zodat milieubelangen een duidelijker plaats in de besluitvorming hebben. Als dat naar de mening van burgers en/of milieubeweging desondanks te weinig zou zijn gebeurd, kan beroep worden gedaan op een inmiddels wat breeddenkender administratieve rechter.

Maar ook de stijl van de overheid is veranderd. Van eenzijdig afkondigen is nog maar zelden sprake. De overheid kan zich, mede door het afgebrokkelde vertrouwen in overheid en politiek in het algemeen, geen etatistische opstelling meer veroorloven. Zij gaat nu, vanaf de eerste fasen van een project, op zoek naar 'draagvlak'. Er wordt in Nederland en Vlaanderen geëxperimenteerd met bijzondere procedures van besluitvorming waarbij, hoewel het woord 'inspraak' nog zelden valt, veel meer ruimte voor participatie is. Mogelijk verzet wordt al in een vroege fase gekanaliseerd in werkgroepen en overleggroepen, stuurgroepen en klankbordgroepen. De milieubeweging is intussen dermate geprofessionaliseerd dat zij in staat is daarvoor de experts

[p. 559]

aan te leveren. In lange, vaak technische onderhandelingen worden besluiten voorbereid over geluidswallen en bufferzones, alternatieve tracés en compenserende natuurontwikkeling. Voorbeelden van dit soort scenario's zijn in Nederland te vinden in de processen van beleidsvoorbereiding en besluitvorming in de zogeheten ROM-gebieden, waar door een gebundelde inzet van ruimtelijke ordening (RO) en milieubeleid (M) aan de oplossing van lokale en regionale problemen wordt gewerkt. Ook voor de uitbreiding van Schiphol is een dergelijke scenario gevolgd, zij het op een weinig succesvolle wijze. Burgers en milieugroepen hebben het overleg verlaten omdat zij het gevoel hadden door de machtscoalitie van luchthaven en nationale overheid te worden weggedrukt. Elders is de ROM-aanpak succesvoller. In de Gentse Kanaalzone heeft Vlaanderen een vergelijkbaar project.

Grote infrastructuurprojecten en nieuwe flinkheid

Toch rijst de vraag hoe deze nieuwe scenario's van overleg en besluitvorming moeten worden beoordeeld. Is hiermee de machtsbalans tussen infrastructuur en milieu, de balans tussen lokale en bovenlokale belangen wezenlijk veranderd? Is het milieubelang hiermee daadwerkelijk sterker geworden? Of is hier (alleen) sprake van het bijschaven van de ruwe omgangsvormen uit de jaren zestig en zeventig? Gaat het dus wellicht om het verkennen van meer beschaafde vormen van conflictbeheersing en besluitvorming, meer dan om het verschuiven van de machtsbalans zelf ten gunste van het milieu?

Het experimenteren met nieuwe vormen van participatie, overleg en besluitvorming is in Nederland wat verder ontwikkeld dan in Vlaanderen. Wellicht daarom zijn ook de nieuwe tegenkrachten nu vooral in Nederland aan het woord. Juist de verruimde mogelijkheden voor inspraak, de nieuwe vormen van besluitvorming, de ruimere mogelijkheden voor een beroep op de rechter, de inzet van milieu-effectrapportage en andere, zijn de voorstanders van nieuwe flinkheid een doorn in het oog. Juist dat overleg leidt in hun ogen tot vertraging, tot uitstel en op den duur tot afstel. Zij keken al een tijd met jaloerse ogen naar de voortvarende wijze waarop bijvoorbeeld in Frankrijk grote infrastructuurprojecten als de TGV en de Chunnel werden en worden 'doorgedouwd'. De wijze waarop de vorige Franse president zijn persoonlijke 'grandes oeuvres' kon realiseren, staat symbool voor politieke flinkheid en doortastend etatisme.

De voorstanders van doortastend overheidsoptreden in Nederland werden geholpen door de bijna-watersnood van januari-februari 1995. Het alarm van de dijkgraven over het risico van dijkdoorbraken leidde, vanaf 30 januari, tot de gebiedsgewijze evacuatie van vele tienduizenden burgers in het rivierengebied langs de Waal en de Maas, en tot een groot gevoel van nationale saamhorigheid. Maar vanaf de eerste dag klonk ook het verwijt dat de milieu-

[p. 560]

beweging, de milieu-effectrapportage (m.e.r.) en het eeuwige 'ge-overleg' verantwoordelijk waren voor de vertraging bij de dijkverzwaring. Veel van die verwijten waren aantoonbaar feitelijk onjuist. Zo was de dijkverzwaring nota bene nog maar net daarvoor m.e.r.-plichtig geworden; de m.e.r. kon dus bezwaarlijk verantwoordelijk zijn voor 'tientallen jaren vertraging'. De achterstand had wellicht evenveel te maken met de eerder gesignaleerde desinvesteringen in de jaren zeventig en tachtig.

Maar waar of onwaar deed er niet zoveel toe. In allerijl werd een noodwet goedgekeurd, symbolisch de 'Deltawet grote rivieren' geheten, die niet alleen geld vrijmaakte voor de versterking van enige honderden kilometer rivierdijk, maar bovendien een aantal bestaande procedures terzijde schoof. Enkele maanden eerder had de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid een rapport over (de stroperigheid bij) grote infrastructuurprojecten uitgebracht. De bijna-watersnood en de daarop volgende reactie gaf het rapport extra kracht: waarom was men alleen in noodsituaties in staat tot zulke voortvarende besluitvorming? Kon het model van de noodwet voor de dijken niet ook op andere terreinen worden toegepast? Kon de aanleg van de Betuweroute en de HST, kon de al twintig jaar aanslepende uitbreiding van Schiphol en konden al die andere dossiers niet op vergelijkbare wijze worden geregeld, snel en efficiënt, zonder al dat eindeloze overleggen? Vooral het feit dat het meewegen en waarborgen van milieubelangen tot extra procedures leidt, zit de initiatiefnemers van grote infrastructuurprojecten dwars. Zij zien die extra waarborgen als verworvenheden van de milieuconflicten in de jaren zeventig. Maar intussen, zo is de redenering, zijn de milieu-aspecten zodanig in eenieders hoofd ingeprent en ingeburgerd, dat die geen afzonderlijke waarborg meer behoeven.

Dit laatste is nog maar de vraag. Uit een onderzoek naar de besluitvorming over de locatie van afvalverbrandingsinstallaties, bijvoorbeeld, blijkt dat de overheid vooral zoveel aandacht aan milieu-aspecten besteedt omdat zij bang is voor een afwijzend oordeel van de administratieve rechter. Als die immers, op verzoek van omwonende burgers of milieugroepen, tot de conclusie komt dat een vergunning ten onrechte is verleend, dreigt voor de overheid een schadeclaim van de particuliere investeerder. Waar de overheid zélf investeerder is - en dat is ondanks allerlei privatisering toch overwegend het geval bij grote infrastructuurprojecten - valt dát motief in elk geval weg. Dan is er dus ook reden om de milieubelangen door daarvoor speciaal ontworpen instrumenten en procedures een eigen stem te geven in de besluitvorming.

Ten slotte

De processen van besluitvorming bij allerlei grote infrastructuurprojecten zijn interessant en boeiend. Zij gaan immers om veel meer dan de aanleg van

[p. 561]

een HST, en om veel meer dan het precieze tracé daarvan. Zij gaan tegelijkertijd om de politieke machtsstrijd en balans tussen lokale en bovenlokale belangen. Zij gaan tevens om het evenwicht tussen economische en ecologische belangen, en om het evenwicht tussen politieke daadkracht en maatschappelijk draagvlak. En zij gaan ook om de strijd tussen een meer participatief model van politieke besluitvorming en een meer door de overheid gedomineerd model. De winnaars zijn nog onbekend.