

Grensoverschrijdende projecten

In dit hoofdstuk verkennen we eerst de context van de grensoverschrijdende projecten van Nederland en België/Vlaanderen; in de volgende hoofdstukken bespreken we drie specifieke projecten, te weten de aanleg van de Hsl-Zuid, de derde verdieping van de Schelde en de reactivering van de IJzeren Rijn. We behandelen in deze algemene beschouwing vier onderwerpen. Ten eerste staan we stil bij de verwachting dat Europese integratie op verschillende manieren impulsen zal geven aan grensoverschrijdende projecten. Ten tweede bespreken we de onderwerpen die de aandacht verdienen bij de analyse van de drie casussen. Vervolgens geven we achtergrondinformatie die voor een goed begrip van deze casussen nodig is. Daarbij gaan we, ten derde, in op de internationale (Europese) context en de verhouding tussen Nederland en België/Vlaanderen in historisch perspectief, en, tot slot, op de politiek-bestuurlijke verschillen tussen Nederland en Vlaanderen.

Europese regio's tussen concurrentie en samenwerking

Europese integratie impuls voor grensoverschrijdende projecten

De aanleg van grensoverschrijdende infrastructuur is geen nieuw verschijnsel. Zo is de Schelde al sinds het ontstaan van de Belgische staat, in 1830, onderwerp van onderhandelingen en samenwerking. Onder invloed van de voortschrijdende Europese integratie (en globalisering) is het fenomeen wel in een nieuwe fase beland; sommigen veronderstellen zelfs dat grensoverschrijdende infrastructurele netwerken – wegen, spoorwegen, waterwegen, energie-netwerken en ICT-netwerken – de belangrijkste structurerende factor zullen worden in de ruimtelijke organisatie van het Europese territoire (Castells 1996; Jensen & Richardson 2004; Rumford 2004).

Het is dan ook geen toeval dat veel grensoverschrijdende projecten – waaronder de Betuweroute en de Hsl-Oost en -Zuid – eind jaren tachtig, begin jaren negentig van de vorige eeuw momentum kregen. In 1986 namen de lidstaten van de Europese Gemeenschap de Europese Akte aan. De realisatie van de vier vrijheden van de Europese eenheidsmarkt (vrij verkeer van goederen, personen, diensten en arbeid) moest eind 1992 gerealiseerd zijn. 'Europa 1992' was de slogan waarmee dit beleidsdoel, het verdwijnen van de binnengrenzen, succesvol werd uitgevent. Grensoverschrijdende infrastructuur werd op dat moment gezien als noodzakelijke voorwaarde om als land of regio succesvol te zijn op de nieuwe eenheidsmarkt (Williams 1996).

De fysieke integratie van Europa kreeg in dezelfde periode onder andere vorm door de Kanaaltunnel, waarvan de bouw in 1986 begon. De tunnel creëerde de verwachting dat er grote geografische verschuivingen zouden optreden. In Nederland ontstond de vrees dat het perifeer kwam te liggen van en achterop

zou raken bij het Europese kerngebied en daardoor in zijn economische ontwikkeling belemmerd zou worden; dit fenomeen wordt kernachtig omschreven als jutlandisering. Verschillende maatschappelijke actoren grepen dit angstbeeld aan om te pleiten voor ruimtelijke investeringen (Pestman 2006). Vooral partijen verbonden aan de Rotterdamse haven en de luchthaven Schiphol waren krachtig pleitbezorgers.

Deze nieuwe fase in de Europese eenwording viel in Nederland samen met de ergste economische recessie van na de Tweede Wereldoorlog. Dit leidde begin jaren tachtig tot een verschuiving in de overheidsuitgaven, waarbij consumptieve uitgaven in de vorm van sociale uitkeringen plaatsmaakten voor investeringen die bijdroegen aan economische groei. In de ruimtelijke ordening is deze kentering duidelijk zichtbaar in de introductie van het mainportbeleid in de *Vierde nota over de ruimtelijke ordening* (Ministerie van VROM 1988); dit beleid vormde een belangrijke stimulans voor ruimtelijke investeringen. Voor Haagse partijen als de ministeries van VROM en van Verkeer en Waterstaat (V&W) bood de nadruk op ruimtelijke investeringen mogelijkheden om de eigen positie ten opzichte van andere departementen te versterken.¹

In Vlaanderen werkte de Europese eenwording duidelijk door in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen van 1997. Het mainportdenken vormt ook in deze eerste ruimtelijk-strategische visie voor Vlaanderen een belangrijke pijler. Het concept van de Vlaamse Ruit – de stedelijke regio met Antwerpen, Gent, Brussel en Leuven als ‘hoeken’ en de Antwerpse haven en luchthaven Zaventem als ‘poorten’ – is ontstaan uit de behoefte om te kunnen concurreren met omliggende metropolitane gebieden als de Randstad (De Jong & De Vries 2003). In dezelfde periode werd de revitalisering van de IJzeren Rijn geagendeerd, als strategisch antwoord op de Nederlandse plannen voor de Betuwe-route (Witlox 2000). Overigens is de infrastructurele investeringsagenda in Vlaanderen minder omvangrijk dan in Nederland. De angst om perifeer te komen liggen, speelt in Vlaanderen een veel minder grote rol (vgl. Blomme 2000). Verder dwongen de bepalingen voor toetreding tot de Eurozone in de jaren negentig in België (en dus ook Vlaanderen) tot een grotere beperking van de overheidsuitgaven dan in Nederland. Er is simpelweg minder geld beschikbaar voor investeringen in infrastructuur.

Samenwerken of concurreren?

De Europese integratie levert, nader beschouwd, aan overheden twee soorten impulsen voor grensoverschrijdende projecten, impulsen die op gespannen voet met elkaar kunnen staan, namelijk concurreren én samenwerken. Het eerste komt erop neer dat er behoefte is aan projecten die de eigen concurrentiepositie verstevigen, het laatste dat wordt gezocht naar projecten die de ruimtelijk-economische verwevenheid op grensoverschrijdend niveau versterken (zie ook kader ‘De Blauwe Banaan’).²

Het ontstaan van een Europese eenheidsmarkt en de liberalisering van de wereldhandel hebben geleid tot een toename van de economische concurrentie tussen regio’s (Amin & Thrift 1997). Staten hebben steeds minder mogelijkheden om zich via regels af te schermten van internationale concurrentie of om

1. Voor de Rijksplanologische Dienst kan zelfs worden gesproken van een reddingsboei. In de tweede helft van de jaren tachtig werd in de nationale ruimtelijke ordening naarstig op zoek gegaan naar nieuwe doelen; Nederland dreigde ‘af’ te raken (Pestman 2001). Zonder het creëren van nieuwe zingeving werd de Rijksplanologische Dienst overbodig, zo was het gevoel bij rijksambtenaren (Van Duinen 2005).
2. Overigens geven niet alleen ruimtelijk-economische gevolgen van de Europese integratie aanleiding tot grensoverschrijdende projecten. Ook met ecologie en klimaatverandering samenhangende overwegingen zijn belangrijke drijvende krachten achter (toekomstige) grensoverschrijdende projecten.

via regulering juist gunstige vestigingsvoorwaarden te creëren. Bovendien hebben bedrijven, mede onder invloed van de ICT-revolutie, steeds meer vrijheid in het kiezen van de plekken waar ze actief willen zijn. In een wereld waar bedrijvigheid steeds meer footloose wordt, worden de ruimtelijke condities voor de locatiekeuze van bedrijven paradoxaal genoeg steeds belangrijker (Harvey 1989). Het creëren van aantrekkelijke woonmilieus en van economische topmilieus, alsook het realiseren van een goede bereikbaarheid worden daarom vaak gezien als instrumenten waarmee landen en regio’s hun concurrentiepositie kunnen verbeteren. Een gevolg van deze zienswijze is dat het ruimtelijk en economisch beleid vaak is gebaseerd op het uitgangspunt dat gebieden met elkaar concurreren.³ De wijze waarop de territoriale concurrentieverhoudingen worden gepercipieerd, is van invloed op de opstelling van partijen bij grensoverschrijdende projecten. Immers, wanneer de verhouding tussen Rotterdam en Antwerpen alleen wordt bekeken door de lens van territoriale concurrentie, belast dat mogelijk de samenwerking bij projecten als de IJzeren Rijn en de Scheldeverdieping.

Landen en regio’s zijn echter niet uitsluitend concurrenten. Onder de conditie van toenemende concurrentie tussen regio’s is het ontwikkelen van agglomeratie-effecten (zie Thissen e.a. 2006) en clustervorming een belangrijke strategie voor economische groei. Deze vormen van ruimtelijke verwevenheid van economische activiteiten kunnen tegelijkertijd op verschillende schaalniveaus optreden (Asbeek Brusse e.a. 2002). In mondiaal perspectief zouden zelfs stedelijke regio’s op de schaal van Noordwest-Europa, Tokyo-Kyoto en Boston-Washington een betekenisvolle economische verwevenheid en samenhang kennen. Deze verwevenheid en samenhang zouden medebepalend zijn voor het economische succes van deze regio’s, waaraan wel wordt gerefereerd als *megalopolis* of *global integration zones* (zie bijvoorbeeld Raad voor V&W 2005; VROM-raad 2004).

Het versterken van grensoverschrijdende ruimtelijk-economische integratie kan een motief zijn voor een minder vanuit territoriale concurrentie ingegeven onderhandelingshouding tussen staten en binnenstatelijke regio’s. Wanneer de verhouding tussen Rotterdam en Antwerpen wederom alleen wordt beschouwd uit het perspectief van concurrentie, wordt makkelijk over het hoofd gezien dat beide havencomplexen ook nauw met elkaar zijn verweven en elkaar versterken.⁴ Opvallend is dat de private sector niet zelden de drijvende kracht is achter het tot stand brengen van deze verweving over grenzen heen.⁵ Zo is de chemische industrie de drijvende kracht geweest achter de aanleg van de buisleidingen die de havens van Antwerpen en Rotterdam met elkaar en met het achterland verbinden. Meer dan zeventig fabrieken en complexen in Europoort en Antwerpen zijn met elkaar verbonden door tal van pijpleidingen en spoorverbindingen (Van der Vleuten 2003: 63). Mondiaal gezien is de concurrentie tussen Antwerpen en Rotterdam onderling wellicht ondergeschikt aan de concurrentie van beide samen met een haven als Hamburg. Overigens bestaat er ook nog veel onduidelijkheid over het precieze functioneren van dergelijke ruimtelijke structuren op transnationaal schaalniveau (Van Oort e.a. 2006).

3. Overigens omarmt niet iedereen het idee van concurrerende steden, regio’s en landen. Dit idee zou vaak dienen om economisch beleid in dienst te stellen van specifieke belangen (Turok 2005).
4. In het *Havenplan 2020* (Gemeente Rotterdam 2004: 33) wordt voor de Rijn-Schelde Delta (inclusief de havens van Antwerpen en Rotterdam) de verwachting uitgesproken dat dit gebied in de toekomst steeds meer een samenhangend logistiek-industrieel complex zal vormen.
5. De liberalisering en privatisering van allerlei sectoren die voorheen door (nationale) overheden werden beheerd, bieden met het oog op transnationale ruimtelijke verwevenheid een interessant perspectief. Waar nationale overheden worden vervangen door internationaal opererende bedrijven, zullen grensoverschrijdende relaties gediversifieerd en versterkt worden. De liberalisering van de luchtvaart – met onder andere de komst van prijsvechters – is hier een voorbeeld van. De liberalisering van de energiesector zal in de nabije toekomst tot een versterking van transnationale netwerken leiden.

DE BLAUWE BANAAN

Een belangrijk en lange tijd dominant model waarmee geografen en beleids-makers grip proberen te krijgen op de positionering van gebieden in hun internationale context, is het centrum-periferiemodel. Dit model is ook op Europese schaal toegepast, met als bekende exercitie de constructie van de Blauwe Banaan door Brunet in 1989 (Brenner 2004a). Deze metafoor verwijst naar de zone die loopt van Noord-Italië, langs de Rijn via het Ruhrgebied naar Nederland en België en verder naar Londen. Dit stedelijk gebied zou het kerngebied van Europa zijn en het meest aantrekkelijk zijn als vestigingsplaats voor internationale bedrijven. Nederland en Vlaanderen liggen in dit gebied, en Parijs valt daar bijvoorbeeld buiten. Het laatste is overigens geen toeval, want het concept is uitgedacht in opdracht van de Franse planningsdienst DATAR, die het gebruikte om de kwetsbaarheid van Parijs te benadrukken. De Blauwe Banaan is als het ware de Franse pendant van het Nederlandse idee – dat hier haast recht tegenover staat – van jutlandisering dat op hetzelfde moment werd geïntroduceerd en een krachtig motief vormde voor de aanleg van de Hsl-Zuid. Het is overigens opvallend dat de angst voor het perifeer komen te liggen in Vlaanderen geen rol speelt.

Verdergaande Europese integratie en globalisering maken het aannemelijk dat grensoverschrijdende projecten periodiek op de politieke agenda zullen blijven staan. Overheden zullen hierbij het evenwicht moeten bewaren tussen concurrentie met buurlanden en buurregio's en de mogelijkheden voor gezamenlijke versterking van de concurrentiepositie tegenover de rest van Europa en de wereld. Aandachtspunt in de analyse van de casussen is daarom hoe met deze verhouding tussen concurrentie en samenwerking is omgegaan.

Grote ruimtelijke projecten: de bestaande discussie

Met het oog op het doel van dit onderzoek (inzicht bieden in de mechanismen die ten grondslag liggen aan de besluitvorming over grensoverschrijdende projecten, en zo aanknopingspunten te geven ter verbetering van de praktijk van grensoverschrijdende samenwerking), gaan we in deze paragraaf in op de onderwerpen die bij de analyse van de casussen specifiek de aandacht verdienen.

Grote projecten staan in Nederland in een negatief daglicht. De spanning tussen de noodzaak om van tijd tot tijd grootschalig ruimtelijk in te grijpen en de wens om negatieve effecten van deze projecten te vermijden, is in de afgelopen decennia sterk toegenomen. Bovendien hebben de ingrepen veel meer tijd en geld gekost dan was voorzien. Dit heeft geleid tot politiek en wetenschappelijk debat over de eisen waaraan de besluitvorming over grote ruimtelijke projecten zou moeten voldoen enerzijds, en over de voorwaarden die moeten worden vervuld om grote projecten te kunnen blijven realiseren anderzijds. Deze eisen hebben betrekking op uiteenlopende aspecten, die we hier samenvatten onder de noemers van zorgvuldige en daadkrachtige besluitvorming. Binnen een nationale context heeft het bereiken van evenwicht tussen zorgvuldigheid en daadkracht al kenmerken van koorddans, bij grensoverschrijdende projecten is dit nog moeilijker.

We gaan hierna eerst in op de gewenste kenmerken van de besluitvorming en enkele knelpunten die hieromtrent in grensoverschrijdende projecten kunnen optreden. Vervolgens bespreken we in hoofdlijnen de kritiek op de bestaande praktijk.

Zorgvuldige en daadkrachtige besluitvorming

Bij de eisen die aan de besluitvorming over grote projecten worden gesteld, spelen grofweg dezelfde soort overwegingen een rol als bij overheidsbeleid in algemene zin. Dat beleid moet rechtmatig, doelmatig en doeltreffend, politiek haalbaar en maatschappelijk aanvaardbaar zijn (WRR 2003). De *rechtmatigheid* van de besluitvorming komt erop neer dat grote projecten een wettelijke grondslag dienen te hebben. Belangrijk hierbij is dat burgers en andere 'rechtssubjecten' worden beschermd tegen willekeur van de overheid. Uitgangspunten als rechtszekerheid, rechtsgelijkheid, transparantie en democratische besluitvorming moeten hiervoor zorgen. Wettelijke procedures waarin de besluitvorming is vastgelegd, geven concreet inhoud aan deze uitgangspunten. Nederland kent een uitgebreide proceswetgeving voor het

nemen van beslissingen over grote ruimtelijke projecten. Op verschillende overheidsniveaus moeten wettelijk voorgeschreven procedures worden doorlopen. De precieze mix van procedures – Planologische Kernbeslissing (PKB), Tracéwet, Milieueffectrapportage (MER), bestemmingsplan en dergelijke – is afhankelijk van de kenmerken van het project. In België en Vlaanderen was het repertoire aan wettelijk voorgeschreven procedures lange tijd beperkter. Met de opbouw van de Vlaamse gewestelijke overheid en de verplichtingen in Europese Unie-verband is het aantal wettelijke vereisten de laatste jaren toegenomen.

Verschillen in wettelijke procedures kunnen bij grensoverschrijdende projecten over en weer een bron van onduidelijkheid zijn. Bovendien bemoeilijken uiteenlopende wettelijke vereisten het integreren van de besluitvorming over zulke projecten. Zo stelt de MER-procedure in Vlaanderen andere eisen dan de Nederlandse en zijn beide MERs deels onverenigbaar. Indien het project aan beide zijden van de grens MER-plichtig is, betekent dit dat er óf twee parallelle procedures moeten worden gevolgd, óf één procedure waarbij aan deze of gene zijde van de grens van een of meer regels moet worden afgeweken.

Naast de rechtmatigheid spelen de *doelmatigheid* (effectiviteit) en *doel-treffendheid* (efficiëntie) van beleid een rol. Een adequate onderbouwing van de verwachte doeltreffendheid van toekomstige projecten vormt immers een belangrijke rechtvaardigingsgrond voor het realiseren ervan (WRR 2003: 71). Voorwaarde voor een dergelijke onderbouwing is een goed begrip van het probleem, zodat kan worden ingeschat of voorgestane maatregelen ook de gewenste effecten hebben. Voor het bepalen van de doelmatigheid en doeltreffendheid van projecten is wetenschappelijke kennis onontbeerlijk.

Grensoverschrijdend samenwerken compliceert echter het wetenschappelijk onderbouwen van projecten op verschillende manieren. Zo zijn er voor grensoverschrijdende processen – zoals vervoerstromen – vaak minder data beschikbaar dan in een nationale context. Bovendien is de informatie vaak lastig vergelijkbaar, of kan het vertrouwen in de kwaliteit van elkaars informatie een probleem vormen. Er wordt in dit verband wel gesproken over methodologisch nationalisme in de sociale wetenschappen (Paasi 1998).

Tot slot zijn de *politieke haalbaarheid* en *maatschappelijke aanvaardbaarheid* van groot belang. Afgezien van het bestaan van politiek draagvlak voor (of het ontbreken van politiek verzet tegen) projecten, betekent politieke haalbaarheid ook dat politiek-strategische overwegingen de medewerking van relevante partijen niet in de weg mogen staan. Zo kunnen aankomende verkiezingen aanleiding zijn om beslissingen snel te nemen of juist uit te stellen, zoals in het geval van de Vlaamse regering die tijdens de onderhandelingen over de Hsl-Zuid lang vasthield aan een ander tracé om niet al vóór de verkiezingen te hoeven kiezen voor het uiteindelijk gerealiseerde, maar in Vlaanderen zeer omstreden tracé.

De maatschappelijke aanvaardbaarheid is afhankelijk van de mate waarin projecten aansluiten bij maatschappelijk ervaren problemen. Een specifiek

knelpunt bij grensoverschrijdende projecten is dat staatsgrenzen nog steeds zeer bepalend zijn voor de wijze waarop mensen maatschappelijke problemen ervaren. Zo beschouwen de bewoners van Zeeland de haven van Antwerpen als een Vlaamse zaak en niet als belangrijk economisch complex in de eigen (grensoverschrijdende) regio.⁶ Nauw verbonden hiermee is het feit dat staatsgrenzen de politieke achterbannen van politici radicaal scheiden. Binnenslands bestaan er bijvoorbeeld overlappingsen tussen het electoraat van nationale en lokale politici en zijn de netwerken tussen nationale en lokale politici hecht (onder andere via de partijlijn). Grensoverschrijdend zijn deze overlappingsen afwezig en zijn de grensoverschrijdende dwarsverbanden tussen politieke netwerken zwak ontwikkeld.

Kritiek op de bestaande praktijk

In Nederland is de discussie over grote ruimtelijke projecten inmiddels een jaar of vijftien aan de gang. Belangrijke mijlpalen in deze discussie zijn het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) *Besluiten over grote projecten* uit 1994 en het verslag van de Tijdelijke Commissie Infrastructuur (de 'commissie-Duivesteijn') uit 2004. In België en Vlaanderen ontbreken vergelijkbare 'grote' onderzoeksrapporten. Dit wil niet zeggen dat zulke projecten daar geen onderwerp van zorg zijn, noch dat er geen kritiek op de bestaande praktijk zou zijn. In Vlaanderen en België vragen vooral planologen, planologische diensten, economen, economische diensten en bedrijven – elk vanuit een eigen visie en belang – aandacht voor ruimtelijk-strategische projecten.

In het debat over grensoverschrijdende projecten spelen de voorgaande uitgangspunten voor zorgvuldige en daadkrachtige besluitvorming alle een rol. Het daaruit voortvloeiende palet aan onderwerpen van discussie, kan in vier hoofdpunten worden samengevat: de structurering van het besluitvormingsproces, het tempo waarin projecten worden gerealiseerd, de maatschappelijke en politieke draagvlakverwerving voor dergelijke projecten, en tot slot de wetenschappelijke onderbouwing ervan.

Bij de *structurering van de besluitvorming* is de kritiek vooral gericht op het teveel aan aandacht voor concrete oplossingen en het tekort aan aandacht voor het achterliggende probleem van projecten. In de fase van voorbereiding bestaat het gevaar dat te snel naar één oplossing wordt 'getrechterd' en het probleem zelf en de uiteenlopende mogelijkheden om dat op te lossen buiten beeld blijven (De Bruijn e.a. 2002; Ten Heuvelhof 2006). Zo is er volgens Van der Wouden e.a. (2006) bij grote projecten in Nederland in de afgelopen twintig jaar in de praktijk regelmatig (te) snel toegewerkt naar de optie infrastructuur en zijn alternatieve opties om de economie aan te jagen niet aan bod gekomen. 'De afweging moet in elk geval uit het keurslijf van de infrastructuur worden getrokken,' menen deze auteurs (2006: 149).

Veel kritiek op grote projecten is gericht op de onderbouwing van de afwegingen die in verschillende fasen van de besluitvorming worden gemaakt. Volgens de WRR (1994) is een van de problemen bij grote projecten dat verschillende belangen onderling niet adequaat worden afgewogen. Ook de

6. Dit verklaart ook uitspraken van een Zeeuwse gedeputeerde als 'de Zeeuwse havens dienen een Nederlands, geen Vlaams belang' en 'het niet vreemd gaan met Belgische rivalen van Rotterdam' (*Financieel Dagblad*, 5 januari 2007), terwijl het uitgangspunt ook zou kunnen zijn welke samenwerking het meest in het economische belang van Zeeland is.

commissie-Duivesteijn concludeert dat de afweging bij grote projecten te beperkt is. De gevolgen van projecten voor ruimtelijke ordening, milieu en economie zouden onvoldoende worden meegewogen in de besluitvorming. Volgens de commissie ontbreekt een integrale afweging (TK 2004b: 27; zie ook Thissen e.a. 2006). Projecten zouden zelfs tot ‘incidenten’ zijn verworpen, waarmee onder andere wordt bedoeld dat de besluitvorming over infrastructuur is losgekoppeld van de ruimtelijke context (Buunk & Vrolijk 2006). Volgens de VROM-raad (2006) bieden de huidige rijksnota’s te weinig houvast voor strategisch-ruimtelijke beslissingen.

De besluitvorming over grote ruimtelijke projecten is in België en Vlaanderen – in ieder geval op nationaal en Vlaams gewestelijk niveau – minder geformaliseerd dan in Nederland. Er zijn dus minder formele waarborgen tegen te snelle trechtering van de besluitvorming. In overeenstemming met de gepolitiseerde bestuurscultuur in Vlaanderen (we komen hier later in dit hoofdstuk op terug) spelen de Vlaamse of de Belgische premier, afhankelijk van het dossier, en de belangrijkste ministers in de regering een grote rol in de besluitvorming.

Het te snel naar één oplossing trechteren en het ontbreken van een duidelijke probleemdefinitie hebben minimaal drie belangrijke gevolgen. Ten eerste leidt dit tot twijfel over de doeltreffendheid en doelmatigheid van projecten. Zonder een duidelijke probleemdefinitie is het moeilijk vast te stellen of andere oplossingen niet doeltreffender of doelmatiger zijn dan de oplossingen die in de discussie worden betrokken. Was bij de aanleg van de Betuweroute serieus gekeken naar de mogelijkheden van de binnenvaart, dan had dat wellicht de voorkeur genoten (Priemus 2005).

Ten tweede komt een beperkte gerichtheid op een of enkele oplossingen de kwaliteit van het (maatschappelijk, politiek en professionele) debat over projecten niet ten goede. Wanneer de besluitvorming niet duidelijk gefaseerd verloopt en de discussie over het nut en de noodzaak (bijvoorbeeld over de wenselijkheid van een hsl) niet wordt gescheiden van de discussie over concrete opties (wat is het beste tracé en welke inpassingsmaatregelen moeten worden genomen), treden partijen met elkaar in discussie terwijl ze het over verschillende aspecten van het project hebben. Zo kan het bij de een gaan om de principiële beslissing een dergelijk project te realiseren, terwijl de ander zich niet tegen het concrete project als zodanig verzet, maar tegen de concrete uitwerking ervan. Dit stuit uit het perspectief van politieke haalbaarheid en maatschappelijke acceptatie op problemen.

Ten derde ligt het gevaar van sluipende besluitvorming op de loer. Er worden dan gedurende het proces oplossingen uitgesloten, zonder dat daar expliciet toe is besloten (vgl. WRR 1994). Dit roept vragen op over de rechtmatigheid van de besluitvorming, die gediend is bij transparantie. Bovendien heeft dit een nadelig effect op het maatschappelijk draagvlak.

Het volgende terugkerende discussiepunt betreft de *traagheid* of ‘stroperigheid’ waarmee grensoverschrijdende projecten worden gerealiseerd. Hiermee wordt vooral geduid op een vergeleken met de planning langer durende besluitvorming. Procedurele vereisten en de ruime mogelijkheden voor betrok-

ken partijen om de voortgang te frustreren, bemoeilijken de besluitvorming. Dit heeft in Nederland tot diverse wetswijzigingen geleid, met als doel verschillende wettelijke procedures te integreren, de totale doorlooptijd te bekorten, de bevoegdheden te centraliseren en vertragingfactoren als beroepsmogelijkheden te beperken; de Tracéwet en de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening (van kracht per 1 juli 2008) zijn hier voorbeelden van. In België en Vlaanderen is de snelle realisatie van infrastructuur lange tijd een sterke kant van het openbaar bestuur bevonden. Volgens een (weliswaar enigszins gedateerd) internationaal vergelijkend onderzoek, bedroeg de gemiddelde realisatieduur van snelwegen in Vlaanderen in 1995 vier jaar; overeenkomstige projecten in Nederland namen zestien jaar in beslag (Reitsma 1995). Europese regels en verdere juridificering van de besluitvorming door de Vlaamse regering – die onder andere meer mogelijkheden biedt voor maatschappelijk verzet tegen projecten – hebben de doorlooptijd inmiddels aanzienlijk verlengd, wat sommige respondenten doet verzuchten dat projecten als de hsl vandaag de dag in Vlaanderen zelfs helemaal niet meer gerealiseerd zouden kunnen worden.

Nauw hiermee verbonden is het discussiepunt van *maatschappelijke en politieke draagvlakverwerving* (Rijnveld & Koppenjan 1997). Vooral de ‘hindermacht’ van opposenten van projecten (en de vertraging die dat veroorzaakt) heeft geleid tot aandacht voor draagvlakverwerving. Die oppositie kan bijvoorbeeld zijn ingegeven door argumenten als ‘niet in mijn achtertuin’ (NIMBY), maar ook door milieuoverwegingen. Met interactieve planvorming (Dammers e.a. 2004) of het organiseren van open planprocessen waarbij de plannen in samenwerking met belanghebbenden worden gemaakt, kan dat draagvlak worden vergroot. In Nederland is de besluitvorming over het project Ruimte voor de Rivier op deze manier georganiseerd (Van den Brink & Meijerink 2006), in Vlaanderen is het ROM-project Gentse Kanaalzone hiervan een voorbeeld (Van den Broeck 1995). Een bijkomend probleem voor Vlaanderen is de bestaande ruimtelijke structuur van verspreide bebouwing, waardoor er maar weinig plekken zijn waar bewoners géén directe overlast van projecten zouden kunnen ondervinden.

De noodzaak tot het overwinnen van weerstand is niet beperkt tot maatschappelijke actoren: ook onder politici zijn grote projecten het onderwerp van geduw en getrek. Parlementariërs zijn frequent – veelal in een laat stadium van besluitvorming – spreekbuis van specifieke (lokale en regionale) belangen. Dit leidt tot een waslijst aan claims die aan het project worden gehangen. De forse kostenoverschrijdingen bij de aanleg van de Betuweroute worden mede hieraan geweten (Pestman 2001). Dat de betrokkenheid van parlementariërs op de staart van het besluitvormingsproces is gericht, is mede het gevolg van gebrekkige parlementaire controle in eerdere fasen (TK 2004b). Voor grensoverschrijdende projecten is dit een complicerende factor, omdat vaak moeilijk tot stand gekomen afspraken in een laat stadium onder druk kunnen komen te staan als parlementariërs ten langen leste een bouwsteen uit het project halen.

Het laatste hier genoemde discussiepunt is de *wetenschappelijke onderbouwing* van, of de rol van kennis in, grote projecten. In de praktijk blijkt de inschatting van de effecten van projecten vaak onbetrouwbaarder te zijn dan ze had kunnen zijn (Van Wee 2006). Dit komt bijvoorbeeld naar voren in de bijna structurele overschatting van de vraag naar het project en de structurele onderschatting van de kosten die ermee gepaard gaan (Flyvbjerg e.a. 2005). Hiervoor zijn uiteenlopende redenen te geven, zoals een onvoldoende waardering van de met voorspellingen samenhangende onzekerheden, of een onderzoek dat in vraagstelling en aanpak te zeer is uitgegaan van de wensen van de opdrachtgever. Al met al wordt veel onderzoek met wantrouwen benaderd. Met het vergroten van de rol van onafhankelijke kennisinstellingen, zoals in Nederland het Centraal Planbureau (CPB) en het Ruimtelijk Planbureau (RPB), wordt een poging gedaan de overtuigingskracht van onderzoek te vergroten. Maar zelfs als onderzoek gedegen wordt gedaan, betekent dat niet dat betrokkenen zich er automatisch door zullen laten overtuigen. Een andere richting waarin de oplossing van het kennisprobleem wordt gezocht, is *joint fact finding*, waarin het proces van kennisvergaring transparant en in nauwe samenspraak met alle betrokkenen wordt georganiseerd, in de verwachting dat de feiten dan door eenieder worden geaccepteerd (*negotiated knowledge*) (Ten Heuvelhof 2006). Bij grensoverschrijdende projecten is de kennisbasis nog wankeler dan binnen de nationale context. Relevante kennisautoriteiten die in beide landen gezag hebben ontbreken, en zo ontstaat al snel het vermoeden dat achter de ingebrachte kennis strategische motieven schuilen.

In deze paragraaf is op basis van het idee dat bij grote projecten daadkrachtig en zorgvuldig moet worden besloten, beschreven welke onderwerpen aandacht verdienen bij de analyse van de drie casussen. Het gaat om de vragen in hoeverre er sprake is van een zorgvuldige probleemverkenning en weging van alternatieven, welke de verdragende factoren zijn, of er maatschappelijk en politiek draagvlak is en welke rol kennis speelt bij de besluitvorming over projecten.

Voordat we dieper ingaan op de casussen, geven we in het vervolg van dit hoofdstuk enige achtergrondinformatie die voor een goed begrip ervan nodig is. We staan stil bij de internationale (Europese) context, de verhouding tussen Nederland en België/Vlaanderen in historisch perspectief, en bij de politiek-bestuurlijke verschillen tussen Nederland en Vlaanderen.

Nederland en Vlaanderen: burens in Europa

Nederland en Vlaanderen staan onder invloed van internationale instituties – internationaal en Europees recht en gewoonteregels die randvoorwaarden vormen voor samenwerking over grenzen heen. Verder vindt samenwerking plaats tegen de achtergrond van de geschiedenis; partijen treden elkaar niet blanco tegemoet, maar zijn en worden beïnvloed door historisch gevormde verwachtingen over en weer.

De nationale staat als actor

De nationale staat neemt in de internationale orde een centrale plaats in. Deze internationale orde is ontstaan met de Vrede van Westfalen (1648), waarbij is afgesproken dat soevereiniteit en non-interventie de uitgangspunten zijn voor de verhoudingen tussen staten. De soevereine staat heeft een monopolie op geweld, regelgeving en belastingheffing; er is in ieder geval een hoogste besluitvormingsmacht in de vorm van een persoon of instantie aan te wijzen (Potman & Wolters 1992: 128). Het bestaan van een soeverein orgaan (of persoon) gaat samen met het idee van een onherleidbaar nationaal belang. Tot de negentiende eeuw was de maatschappelijke en economische werkelijkheid veel minder eenduidig dan de Westfaalse orde suggereerde. Staatsgrenzen waren tot die tijd van beperkt belang voor het gedrag van grensstreekbewoners en tot in de negentiende eeuw – na ondertekening van het Scheidingsverdrag van 1839 – was Limburg, bijvoorbeeld, als hertogdom onder het Nederlandse staatshoofd Willem I (met uitzondering van de vestingsteden Venlo en Maastricht) tegelijk lid van de Duitse bond. Tot aan het begin van de negentiende eeuw wordt de ruimtelijke orde dus gekenmerkt door vaagheid van grenzen (Van der Woud 1998).

In de negentiende en twintigste eeuw werden sociale, culturele en economische ontwikkelingen steeds sterker door staatsinstituties gestructureerd. De staat, en niet de natie (cultureel of territoriaal gedefinieerd) bracht de natie staat voort (Castells 1997). In de tweede helft van de twintigste eeuw zijn soevereiniteit als gedachteconstructie en empirische werkelijkheid elkaar (met verschillen tussen staten) zeer dicht genaderd (WRR 1998: 47).⁷ De vraag die steeds vaker wordt gesteld, is in hoeverre globalisering en Europese integratie de gedachteconstructie van een soevereine staat en de empirische werkelijkheid weer verder uit elkaar doen lopen (zie bijvoorbeeld Brenner 2004b).

Een belangrijk kenmerk van soevereiniteit is de onafhankelijkheid van de staat tegenover andere staten (Potman & Wolters 1992: 129). 'Deze soevereiniteit manifesteert zich enerzijds in een grondwettelijk monopolie van de staat ten aanzien van de externe betrekkingen en anderzijds in de territorialiteit van het nationale publiekrecht' (Seerden 1993: 19). Bij het onderhouden van externe betrekkingen is het verdragsrecht een centraal element.⁸ Dit sluiten van verdragen is voorbehouden aan organen die namens de soevereine staat worden geacht te kunnen optreden. In Nederland zijn dat de regering en het parlement (Van der Vlies 1987). In het algemeen wordt aangenomen dat ook deelstaten zulke verdragen mogen sluiten als dat in de Grondwet is geregeld. Dit is het geval in België, waar de gewesten dit (sinds de staatshervormingen van 1993) mogen doen op terreinen waarop zij autonoom zijn, waaronder de ruimtelijke ordening en het waterbeheer.⁹

Buiten het sluiten van verdragen zijn er weinig mogelijkheden om bindende afspraken tussen overheidspartijen in verschillende landen te realiseren.¹⁰ De binding die van verdragen uitgaat, is voor het grootste deel het gevolg van zelfbinding door landen. Verdragen hebben een zodanige status dat de meeste landen – zeker de Europese staten onderling – ze serieus zullen nemen. Het

7. 'Within the Westphalian geo-political order, states are said to be composed of self-enclosed, contiguous and mutually exclusive territorial spaces that separate an "inside" (a realm of political order and citizenship) from an "outside" (a realm of inter-state violence and anarchy)' (Walker, geciteerd in Brenner 2004b: 448).

8. 'Artikel 2.1. (a) wv v (Weens verdrag inzake het verdragenrecht) definieert een verdrag als volgt: "Treaty means an international agreement concluded by States in written form and governed by international law, whether embodied in a single instrument or in two or more related instruments whatever its particular designation." De internationaal rechtelijke effecten zijn niet afhankelijk van de benaming ervan. In deze maakt het niet uit of een overeenkomst als een "verdrag", "verklaring", "overeenkomst", "conventie", "akkoord" of hoe dan ook betiteld wordt' (Seerden 1993: 22).

9. Overigens kunnen in België ook de gemeenschappen op terreinen als onderwijs en cultuur verdragen sluiten.

10. Afspraken over de aansluiting van de Betuweroute op het Duitse spoor zijn vastgelegd in de 'overeenkomst van Warnemünde'. Deze overeenkomst heeft geen verdragsstatus en wordt daarom door de Duitsers slechts als intentieverklaring gezien, terwijl er aan Nederlandse zijde van uit wordt gegaan dat daarmee duidelijke afspraken zijn gemaakt (TK 2004c).

afdwingen van rechten die zijn terug te voeren op verdragen is in de praktijk een lastige en langdurige kwestie. Landen kunnen een beroep doen op het Internationaal Gerechtshof (van de Verenigde Naties) in Den Haag als ze vinden dat andere landen in gebreke blijven bij het naleven van verdragsbepalingen. Als alternatief voor deze langdurige en zware procedure, geldt de mogelijkheid van arbitrage, zoals in het geval van de IJzeren Rijn is gebeurd. De bij het Permanent Hof van Arbitrage aangesloten landen kunnen in dat geval een beroep doen op dit Hof, dat eveneens in Den Haag is gevestigd. Dit Hof doet geen uitspraken, maar faciliteert landen in het uitvoeren van een arbitrage door een onafhankelijke, door de landen zelf samengestelde commissie (Mamadouh & Van der Wusten 2005).

Bij de realisatie van een grensoverschrijdend project neemt de nationale staat een centrale positie in. Deze heeft in beginsel een grote mate van vrijheid in het bepalen van zijn opstelling tegenover een buurland. De institutionele context van grensoverschrijdende projecten wordt daarmee gekenmerkt door het ontbreken van een gezaghebbende actor die boven de belanghebbende partijen staat. Scharpf (1997) omschrijft die institutionele context als 'minimale instituties'. Er zijn slechts basale gedragsregels en er wordt van uitgegaan dat actoren die regels zelf zullen toepassen; het afdwingen van regels is immers een moeilijke kwestie. Dit impliceert dat grensoverschrijdende projecten altijd onderwerp zijn van onderhandelingen tussen in beginsel gelijkwaardige partijen. Voor het verloop van de besluitvorming is het van groot belang dat projecten onderwerp worden van multilaterale of (vaker) bilaterale internationale onderhandelingen, zoals de in dit boek besproken casussen laten zien.

De Europese Unie

De Europese Unie (EU) vormt een opvallende breuk met de Westfaalse politieke orde, omdat nationale staten hiermee een deel van hun soevereiniteit hebben opgegeven of gebundeld. De regelgeving die in EU-verband tot stand komt, is ook juridisch bindend en de naleving ervan kan worden afgedwongen via het Europese Hof van Justitie. De EU vormt een geheel nieuwe soort politieke orde (Brenner 2004a; Castells 1997); een orde die tot nu toe naast die van de oude orde van soevereine staten bestaat. Bij vraagstukken over ruimtelijke ontwikkeling is zodoende een hybride situatie ontstaan. Op een groot aantal terreinen – in het bijzonder wat betreft de directe bepaling van het grondgebruik – zijn landen soeverein en heeft de EU geen (directe) zeggenschap. Op verschillende andere terreinen is er wel Europese invloed, die soms zeer groot kan zijn.

De invloed van de EU op infrastructuurontwikkeling is beperkt, vooral in rijke lidstaten als Nederland en België, maar niet verwaarloosbaar (Te Brömmelstroet 2006). Zo hebben EU-regels in het kader van het realiseren van een Europese eenheidsmarkt voor transport, belangrijke gevolgen gehad voor bijvoorbeeld het luchtverkeer en het goederentransport over het spoor. Verder vormt de ontwikkeling van Trans-Europese Netwerken (TENs) een belangrijk speerpunt van het EU-transportbeleid. Dit is een voornamelijk ideologisch

beleidsconcept (Van der Vleuten & Kaijser 2005). De aanleg van trans-Europese infrastructuur vormt de fysieke onderlegger voor economische en sociale integratie. Het concept is duidelijk gebaseerd op een pan-Europese zienswijze, maar de uitwerking ervan is sterk bottom-up vanuit de lidstaten gestuurd.

Het totale TEN-programma heeft een hoog 'nationale-wenslijstkarakter'. In de huidige praktijk worden de ambities op het niveau van Europa als geheel, zoals de optimalisering van transnationale netwerken, vaak ernstig belemmerd door het nationale perspectief dat actoren op sleutelposities hanteren (Banister e.a. 1998). Hoewel er een niet onbelangrijke symboolwerking van uitgaat (Jensen & Richardson 2004), is de financiële bijdrage van de EU aan TEN-projecten nogal beperkt in verhouding tot de totale projectkosten, althans in de rijke lidstaten (Van Ravesteijn & Evers 2004). In het geval van de Hsl-Zuid bijvoorbeeld, gaat het om enkele procenten van het totale bedrag. Bij het Europese Hof van Justitie bestaat hier weliswaar nog geen jurisprudentie over, maar landen zouden rechten kunnen ontlenen aan de TEN-status van een bepaald project. Zo meent Van Hooydonk (2000) dat Vlaanderen op basis van de TEN-status van de IJzeren Rijn, bij het Europese Hof onverwijld medewerking kan eisen van Nederland. Het EU-recht gaat immers boven het Nederlandse en Belgische nationale recht.

Op een aantal andere terreinen, in het bijzonder waar het om milieukwaliteit gaat, is de EU zeer invloedrijk (Buunk 2003; Van Ravesteijn & Evers 2004). Bij ruimtelijke projecten zijn vooral de Vogel- en Habitatrichtlijnen van groot belang. Volgens deze richtlijnen zijn landen opgedragen beschermingszones voor bedreigde vogel-, dier- en plantensoorten aan te wijzen. Binnen en nabij – dit kan op relatief grote afstand zijn – deze zones geldt de zogenoemde instandhoudingsdoelstelling; activiteiten die met deze doelstelling in strijd zijn, mogen alleen in uitzonderlijke gevallen worden ondernomen en de gevolgen ervan moeten worden gemitigeerd of gecompenseerd. Bij de beoordeling van activiteiten geldt het voorzorgbeginsel: bij twijfel over de effecten moet het zekere voor het onzekere worden genomen.

De werking van deze richtlijnen is niet beperkt tot gebieden die daadwerkelijk door nationale overheden zijn aangewezen, maar geldt ook voor gebieden die gezien de habitatkenmerken aangewezen zouden moeten worden. Dit betekent dat eenieder die meent dat er vogel-, dier- of plantensoorten in het geding zijn die onder de richtlijn vallen, een beroep kan doen op de Europese rechter. In de praktijk hebben de Vogel- en Habitatrichtlijnen een 'multi-level-karakter'. Dit betekent dat de EU duidelijke kaders stelt en het optreden van lidstaten toetst. De lidstaten hebben echter wel ruimte bij de aanwijzing van zones en bij het bepalen van mitigerende en compenserende maatregelen.

Een andere vorm van EU-invloed betreft de eisen in het kader van het realiseren van een Europese eenheidsmarkt. Zo worden de samenwerkingsmogelijkheden tussen havens beperkt door Europese mededingingsregels (Van Gils 2006). Verder is de EU de motor geweest achter liberalisering in uiteenlopende sectoren, waaronder de luchtvaart, de spoorwegen en de elektriciteitssector. Dit heeft verschillende gevolgen voor grensoverschrijdende projecten. Sectoren waarin eerst politieke en bureaucratische rationaliteit de boventoon

voerde, zijn nu onderhevig aan de tucht van de markt. Dit leidt tot andere ruimtelijke strategieën van de hoofdrospelers in deze sectoren (De Vries 2004). De exploitatie van de hsl bijvoorbeeld, gebeurt primair op bedrijfseconomische gronden en het kost grote moeite om de voor Nederland politiek-wenselijke aantakking van Den Haag en Breda te realiseren. Daarnaast zijn activiteiten die voorheen binnen één (overheids)organisatie werden uitgevoerd, omwille van de marktwerking verdeeld over verschillende organisaties. Vaak is het beheer van infrastructuur losgekoppeld van het gebruik ervan. Een belangrijk gevolg hiervan is dat de coördinatie van grensoverschrijdende projecten wordt bemoeilijkt; waar voorheen twee nationale spoorwegmaatschappijen de aanleg en exploitatie van een nieuwe grensoverschrijdende lijn grotendeels onderling konden regelen, zijn er nu meerdere partijen betrokken. Verder wordt het maken van grensoverschrijdende afspraken in verdragen bemoeilijkt, omdat de nationale overheid als onderhandelingspartij minder toezeggingen kan doen dan in het verleden. De controle van de centrale overheid over de sector is immers verminderd.

Het Westfaalse systeem is door de opkomst van de EU aan erosie onderhevig, doordat bevoegdheden zijn overgedragen. Bij ruimtelijke projecten is de rol van Europa echter voornamelijk randvoorwaardelijk (er moet rekening worden gehouden met Europese regels) en symbolisch. De symboolwerking van de Europese eenwording is dat Europese lidstaten worden geacht bij te dragen aan Europese integratie en goed nabuurschap na te streven. Dit kan argumenten voor de realisatie van projecten bieden.

Historische relatie tussen Nederland en Vlaanderen

Zoals hedendaagse onderhandelingen negatief kunnen doorwerken in toekomstige onderhandelingen over andere projecten, zo kunnen slechte ervaringen uit het verleden een schaduw leggen over onderhandelingen in het heden. De verhouding tussen Nederland en België is, zeker internationaal vergeleken, zeer goed te noemen. In historisch perspectief zijn vooral de sterke toenadering en economische integratie van beide landen na de Tweede Wereldoorlog opvallend. De Benelux Economische Unie was enige tijd in veel opzichten een voorloper van de EU (Williams 1996). Vrij verkeer van personen (afschaffing van de grenscontroles) was al in 1960 een feit.

De relatie tussen Nederland en België was tot aan de Tweede Wereldoorlog echter vaak gespannen en conflictueus. Tot in het interbellum waren er diplomatieke spanningen over een van de meest fundamentele aspecten van de verhouding tussen beide landen: de territoriale grenzen. Zo strandde in 1927 in het Nederlandse parlement het verdrag over het Moerdijkkanaal. Dit kanaal door West-Brabant zou Antwerpen een verbinding geven met het Hollands Diep. De Eerste Kamer wilde het verdrag niet ratificeren, omdat Belgische territoriale verlangens in Nederland veel opschudding hadden veroorzaakt. Dit anti-Belgische vuurtje was mede opgestookt door de latere NSB-leider Mussert. De Nederlandse regering had dit verdrag juist uitonderhandeld met de Belgische regering om de verhouding tussen beide landen te ontspannen.

Dit was nodig, omdat er na de Eerste Wereldoorlog in België een invloedrijke beweging ontstond die de annexatie van Zeeuws-Vlaanderen en Nederlands-Limburg propageerde. Een akkoord over het kanaal moest de kou uit de lucht halen in het klimaat van koude oorlog tussen Nederland en België in de eerste helft van het interbellum (Fasseur 2001; Ruys 1996). Antwerpen heeft uiteindelijk tot 1975 moeten wachten op een snelle scheepvaartverbinding met de Rijn. In dat jaar werd het Schelde-Rijnkanaal geopend. Toen de scheepvaartverbinding eenmaal was gerealiseerd, bleek Nederland hier overigens net zoveel van te profiteren als België. De realisatie van dit ruimtelijk project diende dus niet uitsluitend een Belgisch belang, zoals gedurende de hele discussie over een directe verbinding van Antwerpen met de Rijn impliciet werd verondersteld (zie ook kader 'Beeldvorming').

De episode van het Moerdijkkanaal is in een aantal opzichten illustratief voor de verhouding tussen Nederland en België als het gaat om ruimtelijke projecten. België is in de historie vaak afhankelijk geweest van Nederland om zijn internationale bereikbaarheid zeker te stellen. Het Nederlandse optreden werd daarbij in België vaak ervaren als onbetrouwbaar en uitsluitend gebaseerd op eigen (economisch) belang. De belangrijkste twistappel hierbij is de Schelde. De eenzijdige Belgische afhankelijkheid van Nederland lijkt te hebben plaatsgemaakt voor wederzijdse afhankelijkheid met de opkomst van 'nieuwe' infrastructuur als snelwegen – de eerste grensoverschrijdende snelweg tussen Nederland en België (de E19) werd pas in 1972 geopend –, het hsl-netwerk (inclusief Kanaaltunnel) en energienetwerken.

Nederland en Vlaanderen: verschillende en gescheiden politiek-bestuurlijke werelden

Begin 2007 stak er in Nederland een storm van protest op, omdat Vlaanderen een tolvignet wilde invoeren. De commissarissen van de koningin in de zuidelijke provincies van Nederland stuurden een 'brief op poten' aan de Belgische, federale minister Van Landuyt. Daarvan was de Vlaamse minister van Mobiliteit, Van Brempt, niet onder de indruk. 'Ze zijn aan het verkeerde adres,' constateerde ze nuchter, 'de invoering van het wegvignet is een Vlaamse bevoegdheid.'¹¹

Dit voorbeeld illustreert dat Nederlanders moeite hebben de weg te vinden in het bestuurlijk netwerk van het gefederaliseerde België (zie ook kader 'De Belgische staat'). De context van grensoverschrijdende projecten wordt gekenmerkt door grotendeels gescheiden politiek-bestuurlijke werelden, die bovendien op verschillende manieren functioneren. Binnenslands hebben bij projecten betrokken partijen op uiteenlopende manieren vaak met elkaar te maken en bestaan er talloze verbanden tussen die partijen. Tussen bijvoorbeeld lagere en hogere overheden spelen regelmatig dossiers die ze met elkaar in conflict of tot samenwerking brengen. Lokale en nationale politici functioneren binnen landelijk georganiseerde politieke partijen, en de formele en informele ontmoetingen die daaruit voortvloeien, bieden mogelijkheden tot conflict-

11. *Het Parool*, 19 januari 2007.

BEELDVORMING

Vlaamse politici over Nederland

Arnold van Aperen (VLD): 'Ik weet maar al te goed hoe zuinig en zakelijk onze noorderburen zijn, hoe ze steeds het laken naar zich toe proberen te trekken en hoe ze ons overdonderen met hun welbespraaktheid'.¹

Bruno Tobback (SP.A): 'Net als iedereen in dit parlement zijn we voorstander van duidelijke afspraken met Nederland. Niemand pleit ervoor zich te laten oplichten door een koopmansgeest die de Nederlanders wel zouden hebben en wij niet. Met dat laatste ben ik het overigens niet eens. Het getuigt van een Vlaams minderwaardigheidscomplex. Er is geen enkele reden om aan te nemen dat Nederland ons oplicht. Het is toch bizar dat al degenen die zich fiere Vlamingen noemen, zich al opgelicht voelen na de eerste onderhandelingsronde met Nederland. Eerst waren er de Walen. Nu zijn er de Nederlanders. Daarna zullen we nog wel iemand vinden die ons dagelijks oplicht. Als we niet opletten, zullen we ook nog kaakslagen krijgen'.²

Leo Delwaide (Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen): 'Het is inderdaad mijn vrees dat Nederland onder het mom van het milieu bezig is met een heel ouderwetse politiek van protectionisme'.³

Ludo van Campenhout (VLD): 'Waaraan ik wel twijfel en die twijfel wordt thans bevestigd is de goede wil van de Nederlanders. Het is duidelijk dat zij absoluut geen goede wil aan de dag leggen en de manier waarop zij omspringen met de internationale verdragsrechten is beneden alle peil. Immers, het is nu zeer duidelijk dat het vragen van tunnels onder het Meinweggebied eigenlijk een drogreden was om de IJzeren Rijn vanuit concurrentiële overwegingen niet opnieuw te activeren'.⁴

Kathleen van Brempt (de Vlaamse minister van Mobiliteit): 'Het is bizar dat ze zo hard reageren. Maar het gaat over hun portemonnee en dan kennen we de Nederlanders'.⁵

Nederlandse politici over België

Dick Stellingwerf (RPF): 'Wij accepteren blijkbaar heel gemakkelijk dat de snelheid in België op 160 km/u blijft steken op een traject van 50 km, terwijl wij ons hier in alle bochten wringen om de 300 km/u te bereiken'.⁶

W.T. van Gelder (de Zeeuwse commissaris van de koningin): 'Nederlanders maken eerst een document en gaan dan onderhandelen, terwijl in Vlaanderen eerst wordt gepraat en dan een document wordt opgesteld. Ten onrechte denken wij dan dat ze het zaakje informeel willen afhandelen'.⁷

Jan Geluk (VVD): 'Ze willen in december een besluit en in januari baggeren'.⁸

Karla Peijs (minister van Verkeer en Waterstaat): 'Blijkbaar heeft het tribunaal aangenomen dat reactivering van de IJzeren Rijn leidt tot minder vrachtvervoer over de Nederlandse wegen. Wij kunnen ons dat buitengewoon moeilijk voorstellen'.⁹

1. Vlaams Parlement, 21 maart 1996.

2. Vlaams Parlement, 4 juni 1996.

3. NRC Handelsblad, 5 april 2000.

4. Federaal Parlement België, 26 november 2002.

5. Het Parool, 13 januari 2007.

6. Tweede Kamer, 6 november 1996.

7. NRC Handelsblad, 26 oktober 1994.

8. PZC, 16 maart 2004.

9. Tweede Kamer, 7 juni 2005.

beheersing. Internationale projecten ontberen een dergelijke context, waarvoor er ook minder mogelijkheden zijn om eventuele spanningen en conflicten af te zwakken. Zijn de politiek-bestuurlijke werelden van Nederland en Vlaanderen al behoorlijk gescheiden, de politiek-bestuurlijke culturen verschillen ook nog eens aanzienlijk.

Nationale context van grensoverschrijdende projecten: België en Vlaanderen

De realisatie van het autosnelwegennet in de jaren vijftig en zestig werd tot de bouw van de hsl door veel betrokkenen gezien als het laatste succesvolle, grote ruimtelijk project in België. Dit project voegde zich naadloos in een traditie die kenmerkend is voor de Belgische staat (De Meulder 2005). Vanaf het ontstaan van de Belgische staat heeft overheidsingrijpen in ruimtelijke ontwikkelingen altijd een sterk marktvolgend karakter gehad. Hoewel België, net als veel andere West-Europese landen, in zeer veel opzichten in de twintigste eeuw een verzorgingsstaat vormde, is de houding tegenover de ruimtelijke ordening eerder te vergelijken met die van de Verenigde Staten (De Vries & Zonneveld 2005). Het realiseren van infrastructuur paste goed in de voorwaardenscheppende rol van de overheid ten aanzien van maatschappelijke en marktgestuurde ontwikkelingen. De dichtheid aan wegen en spoorwegen is in Vlaanderen (en België) erg groot. De verschillende netwerken zijn elk behoorlijk hybride, omdat ze tegelijkertijd vaak een lokale, regionale, nationale en soms zelfs internationale functie hebben. De verschillen in bereikbaarheid tussen verschillende delen van het Vlaams territoir zijn daardoor relatief klein (De Meulder 2005). De over de hele linie genomen goede bereikbaarheid draagt bij aan het profiel van Vlaanderen als ideale draaischijf voor Europese en mondiale logistiek en distributie.

Sinds de aanleg van het autosnelwegennetwerk hebben enkele ontwikkelingen de realisatie van nieuwe projecten bemoeilijkt. Door de zogenoemde wafelijzerpolitiek stegen de kosten voor projecten enorm en werden de projecten niet altijd weloverwogen gestart. Deze politiek impliceerde namelijk dat wanneer in het ene deel van België werd geïnvesteerd in infrastructuur, eenzelfde investering aan de andere kant van de taalgrens moest worden gedaan. Zo werd een uitbreiding van de haven van Zeebrugge gecompenseerd door de bouw van een metro in Charleroi (De Coninck 1993). Later was de Belgische staatsschuld, die mede door dit soort pacificatiemethoden erg groot was (in de jaren negentig ongeveer tweemaal zo hoog als de Nederlandse) verantwoordelijk voor een rem op investeringen in infrastructuur; de staatsschuld moest naar beneden om te kunnen voldoen aan de eisen voor deelname aan de euro. Al met al liggen de totale investeringen in infrastructuur in Vlaanderen daardoor op een lager niveau dan in Nederland.

Het principe van de wafelijzerpolitiek is grotendeels doorbroken sinds de federalisering van 1993. Het Vlaams Gewest is autonoom op de terreinen die van belang zijn voor grote ruimtelijke projecten, zoals ruimtelijke ordening, verkeer, vervoer en havens. Dit wil zeggen dat Vlaanderen zijn eigen regelgeving op deze terreinen bepaalt, zelf zorg draagt voor de financiering van projecten en de mogelijkheid heeft om internationale verdragen te sluiten.

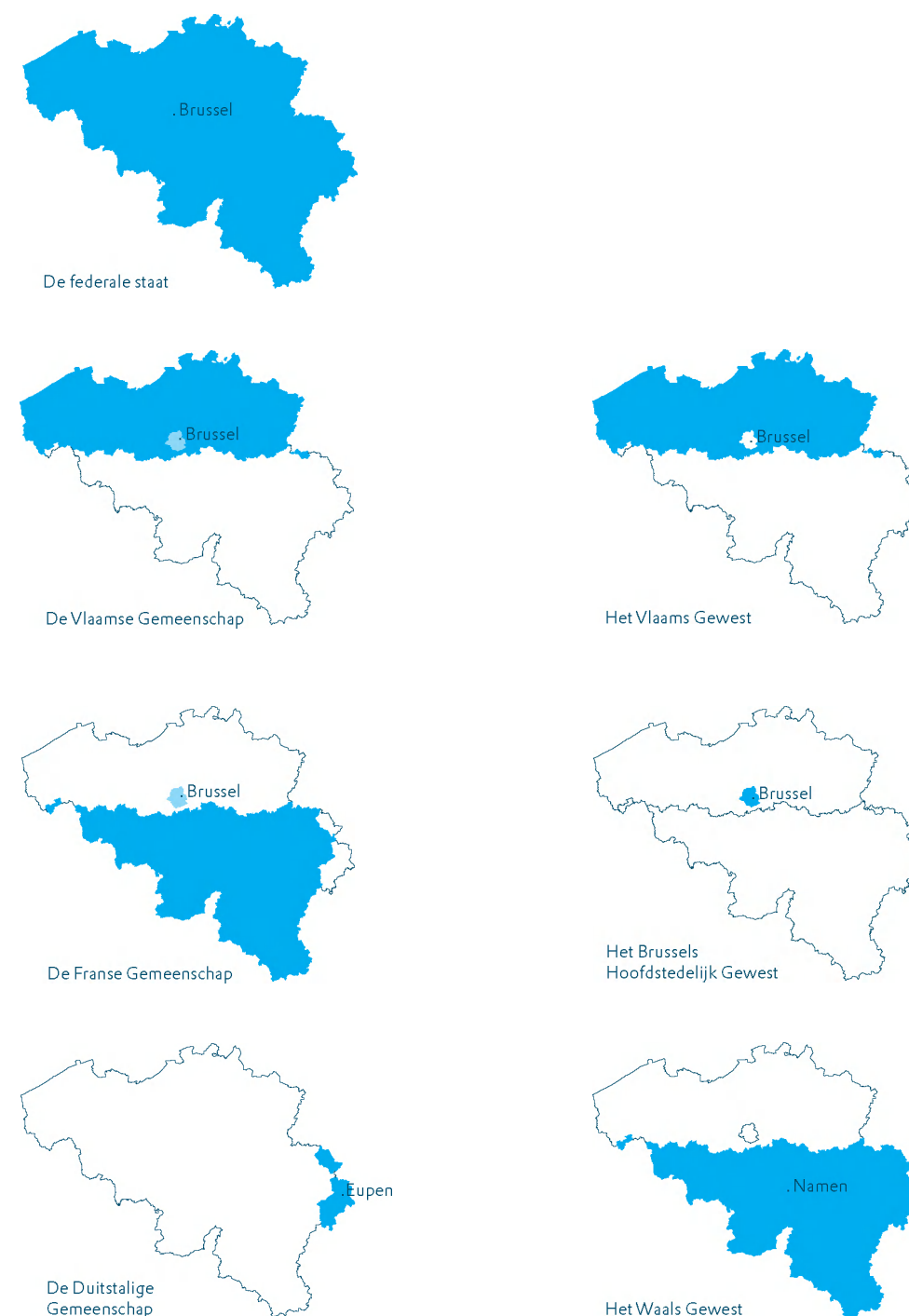
DE BELGISCHE STAAT

De federale staat België is het antwoord op veranderende verhoudingen tussen Franstaligen en Vlamingen in de twintigste eeuw. De Belgische staat was tot in die eeuw francofoon en het Frans domineerde binnen de overheid en de economische en culturele elite, zowel in Wallonië als in Vlaanderen. Die taal-dominantie hing onder andere samen met de economische verhoudingen binnen België. Het vroeggeïndustrialiseerde Wallonië vormde in combinatie met de Franstalige Brusselse bancaire sector lange tijd de kurk waarop de Belgische economie dreef. Het hoofdzakelijk agrarische Vlaanderen bleef achter. Na de Tweede Wereldoorlog draaiden de rollen in economisch opzicht langzaam om. De dienstensector en de internationale handel werden steeds belangrijker en Vlaanderen deed het in deze sectoren veel beter dan Wallonië, waar de industrie in de problemen raakte.

De culturele emancipatie van de Vlamingen en de veranderende economische verhoudingen vormen de belangrijkste redenen voor de transformatie van de Belgische eenheidsstaat. In 1962 werd de taalgrens vastgelegd, die zich – met uitzondering van de Brusselse regio – steeds sterker ontwikkelde als ruimtelijk-functionele grens. In 1980 werd met de instelling van culturele gemeenschappen de eerste stap gezet op weg naar een federale staat. Deze gemeenschappen kregen bevoegdheden op het terrein van de zogenoemde persoonsgebonden materies, cultuur en onderwijs bijvoorbeeld. Later werden gewesten in het leven geroepen, die verantwoordelijk werden voor territoriaal gebonden materies als ruimtelijke ordening en milieu. In 1993 werd de federalisatie, voorlopig, afgerond (Keuken 1993).

Er zijn drie gemeenschappen: de Duitstalige, de Franse en de Vlaamse Gemeenschap. Er zijn eveneens drie gewesten: het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. In Vlaanderen zijn het Vlaams Gewest en de Vlaamse Gemeenschap samengevoegd tot één parlement, regering en administratie; parlement en regering zetelen in Brussel. Het Waals Gewest (zetel in Namen) en de Franse Gemeenschap (zetel in Brussel) bestaan daarentegen naast elkaar, met ieder een eigen parlement en regering. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bestaat uit negentien gemeenten. De Duitstalige Gemeenschap telt negen Waalse gemeenten die tegen de Duitse grens aan liggen. De federale overheid is voor heel België bevoegd voor justitie, defensie, binnenlandse zaken, de sociale zekerheid, de munt, de inning van belastingen en de buitenlandse politiek (zie ook figuur 1).

Figuur 1. De Belgische gemeenschappen en gewesten met hun hoofdsteden



Het spoorvervoer is echter een belangrijke uitzondering. De Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen (NMBS) is een 'autonoom overheidsbedrijf' onder toezicht van de federale overheid. Binnen de NMBS wordt voor (regionaal toewijsbare) investeringen gewerkt met een vaste verdeelsleutel van 40 procent voor Wallonië en 60 procent voor Vlaanderen. In grensoverschrijdende spoorwegdossiers ontstaat dus een hybride situatie: enerzijds is Nederland afhankelijk van de federale overheid die beslist over het nut en de noodzaak, anderzijds van Vlaanderen dat via bevoegdheden op het terrein van de ruimtelijke ordening (en afgifte van bouwvergunningen) cruciale beslissingsbevoegdheden heeft in de tracékeuze.

De federalisering heeft tot een 'beleidsimpuls' geleid (Klerck & Janssens 1999). Omdat er op gewestelijk niveau een nieuwe ambtelijke dienst werd opgericht en de ambtelijke diensten op federaal niveau grondig werden gereorganiseerd, ontstonden er mogelijkheden voor vernieuwing van het beleid. In het algemeen wordt meer dan in het verleden gebruikgemaakt van strategische beleidsplannen. Zo is er in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (1997) voor het eerst ruimtelijk beleid geformuleerd op het schaalniveau van heel Vlaanderen. Binnen de eenheidsstaat België was het, ondanks pogingen daartoe, nooit gelukt een dergelijk plan voor de hele staat of voor Vlaanderen te maken. In 2001 is er voor het eerst een 'geïntegreerd mobiliteitsplan Vlaanderen' opgesteld. Daarnaast zijn voor vier zeehavengebieden (Antwerpen, Zeebrugge, Oostende en Gent) aparte strategische plannen opgesteld. Op Vlaams niveau speelt het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen een centrale rol in de ruimtelijke afweging van grote projecten. Projecten moeten in overeenstemming zijn met dat plan; als projectvoorstellen afwijken, is een wijziging van dit plan noodzakelijk.

De NMBS stelt voor de nationale spoorprojecten de meerjarenplannen op, maar is voor de financiering ervan afhankelijk van de federale minister voor Mobiliteit en Vervoer. In het algemeen heeft de bevoegde minister (afhankelijk van het onderwerp Vlaams of Belgisch), samen met de regering en het parlement, een relatief grote vrijheid om tot een beslissing te komen. Deze vrijheid (of centrale positie van politieke bestuurders) is mede het gevolg van het gegeven dat de Vlaamse overheid terughoudender is (geweest) dan de Nederlandse in het verzelfstandigen en privatiseren van voormalige overheidsdiensten (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap 2006). De handelingsvrijheid van de Vlaamse ministers wordt daarentegen beperkt door de afhankelijkheid van de federale overheid. In de spoorsector is deze afhankelijkheid expliciet, omdat de federale minister hiervoor financieel verantwoordelijk is. In andere sectoren bestaan er nog impliciete, subtiële relaties en beperkingen, bijvoorbeeld omdat de Vlaamse overheid wordt beperkt in het aangaan van leningen.¹²

De formele besluitvorming over grote projecten – met bijvoorbeeld mogelijkheden voor burgers om bezwaar te maken – draait in hoofdzaak om de procedures in het kader van de ruimtelijke ordening, zoals de verlening van een stedenbouwkundige vergunning (bouwvergunning) of de opstelling of wijziging van het plan dat grond is voor verlening van die vergunning.¹³

12. Het Vlaams Gewest en de Vlaamse Gemeenschap hebben de laatste jaren geen begrotingstekort (zelfs een overschot). Zij worden echter beperkt in het aangaan van leningen, omdat de Europese Centrale Bank voor de toepassing van de normen van het Europact (dat onder andere bepalingen bevat over de hoogte van de staatsschuld) geen onderscheid maakt tussen de federale en deelregeringen. De schulden van alle regeringen worden opgeteld, en de totale positie brengt mee dat de schuldenlast naar beneden moet. De beperkingen bij het kunnen aangaan van leningen compliceert de realisatie van grote projecten in Vlaanderen.

13. De basis voor de vergunning vormt sinds 1996 een zogenoemd Ruimtelijk Uitvoeringsplan (RUP), waarin het grondgebruik wordt vastgelegd. Indien noodzakelijk, wordt aan het RUP een plan-MER gekoppeld. Alle Vlaamse overheden (gewest, provincie en gemeente) mogen een RUP maken, waarvoor als uitgangspunt het subsidiariteitsbeginsel geldt.

Vlaamse actoren die grote projecten, zoals de uitbreiding van de haven van Antwerpen en de reactivering van de IJzeren Rijn, als noodzakelijk zien voor economische en maatschappelijke ontwikkeling, maken zich enige zorgen over de toegenomen juridificering van de besluitvorming als gevolg van Europese regelgeving en de gewestvorming. Zo bestaat zorg over behoudzucht die het gevolg zou zijn van het planologisch regime dat met het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen is ontstaan. Verder zou de opbouw van een Vlaamse gewestelijke overheid gepaard zijn gegaan met verdere juridificering van besluitvorming die, in combinatie met Europese regelgeving, tot een (te) ingewikkelde context voor projecten heeft geleid. Hier staat tegenover dat beleidsmakers, onder wie ruimtelijke planners, de hiervoor geschetste ontwikkelingen van strategische planvorming als positief en passend bij de huidige samenleving beoordelen.

Concluderend kan worden gesteld dat de Vlaams-Belgische context sterk wordt gekenmerkt door een complexe formele (en informele) verdeling van beslissingsbevoegdheden tussen de federale en de gewestelijke overheid. De realisatie van grote projecten wordt voor de Vlaamse overheid, ondanks haar grote financiële autonomie en relatieve rijkdom, bemoeilijkt, omdat zij toch nog in belangrijke mate afhankelijk is van de federale overheid en de andere gewesten. De opbouw van een Vlaamse overheid heeft duidelijk geleid tot een opleving van strategische planning.

Nationale context van grensoverschrijdende projecten: Nederland

De Nederlandse besluitvorming over grote projecten heeft twee belangrijke kenmerken: ten eerste worden deze projecten vaak gefinancierd uit de aardgasbaten en worden ze gezien als instrumenten om de economische structuur te versterken, ten tweede is de besluitvorming over projecten sterk gereguleerd. Vanzelfsprekend hebben ook in Nederland parlement en regering een beslissende stem in de realisatie van projecten. Nederlandse beleidsmakers waren en zijn echter aan meer procedurele eisen gebonden dan hun Belgische en Vlaamse tegenhangers. Hierbij moet worden opgemerkt dat de verschillen kleiner worden door recente wetgeving in Nederland (bijvoorbeeld de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening, WRO) en Vlaanderen (de Vlaamse ruimtelijkeordeningswetgeving) en de eisen van de EU (zoals de verplichting tot een Strategische MER).

Oud-politicus Vonhoff heeft eens gezegd: 'Nederland is België plus aardgas.' In de afgelopen twintig jaar betekende dit dat Nederland ruime mogelijkheden voor infrastructuurontwikkeling had en België en Vlaanderen veel minder. Met de vorming van het Fonds Economische Structuurversterking (FES) in 1995, ontstond een directe koppeling tussen de aardgasbaten van de staat en de besteding ervan. De helft van de inkomsten moet worden besteed aan aflossing van de staatsschuld, de andere helft wordt besteed aan structuurversterkende maatregelen. Het FES is bedoeld om bestedingen aan consumptieve uitgaven (zoals uitkeringen) te voorkomen; als de aardgasbaten in de algemene middelen terecht zouden komen, zou dit de financiële discipline van politici onder-

mijnen. Overigens lijkt door het oormerken van de inkomsten het probleem van gebrekkige financiële discipline eerder verschoven dan opgelost. Volgens de Raad van Economisch Adviseurs (REA 2006), is het in de afgelopen jaren veel te gemakkelijk geweest om geld uit te geven aan infrastructuur.

De sterke formalisering van de besluitvorming komt tot uitdrukking in een reeks van wettelijke en niet-wettelijke verplichtingen die initiatiefnemers van grote projecten in acht moeten nemen voordat tot een besluit kan worden gekomen. Grote projecten van nationaal belang doorlopen de procedure van de Planologische Kernbeslissing (PKB).¹⁴ De regering is initiatiefnemer in deze procedure die de consultatie van verschillende partijen, de mogelijkheid van inspraak en de goedkeuring door zowel Tweede als Eerste Kamer omvat. De uitkomst is bindend, en bepaalt niet alleen dat het project nut heeft en noodzakelijk is, maar geeft ook de bandbreedte voor het bepalen van de precieze vormgeving van het project – bijvoorbeeld de precieze bepaling en inpassing van het tracé (Voogd 2004). Vervolgens wordt de zogenoemde Tracéwet-procedure doorlopen. Deze procedure voorziet wederom in inspraak en bestuurlijke consultatie, alsook in de opstelling van een MER, uitmondend in een Tracébesluit. Als de betreffende gemeenten niet willen meewerken aan de aanpassing van het bestemmingsplan, volgt een aanwijzing van het rijk of de provincie in het kader van de WRO. Ook de bestemmingsplanwijziging doorloopt een procedure waarbij inspraak en bezwaar maken mogelijk is. Overigens is de Tracéwetprocedure korter als er een PKB-procedure aan vooraf is gegaan (Voogd 2006).

Met uitzondering van PKB-projecten is voor de financiering van projecten het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT) richtinggevend. Om voor financiering in aanmerking te komen, moet een project in het MIT worden opgenomen en vervolgens verschillende fasen doorlopen om uiteindelijk het financieel akkoord te krijgen voor uitvoering. Een laatste vereiste bij projecten is dat er een Maatschappelijke Kosten-Batenanalyse (MKBA) moet worden gemaakt, volgens de zogenoemde Overzicht Effecten Infrastructuur-leidraad (OEI). Het gaat hier om de opmerkelijke terugkeer van een methode die in de jaren zeventig en tachtig in onbruik is geraakt, maar in de jaren negentig weer erg aan gewicht heeft teruggewonnen (De Jong & Geerlings 2003). Afwegingsmethodieken die sterk zijn gebaseerd op welvaartseconomische uitgangspunten, zijn mede het gevolg van de koppeling van ruimtelijke projecten aan economische structuurversterking. Dit is in het nadeel van moeilijker te moneteriseren doelstellingen, zoals veel doelstellingen in de sfeer van de ruimtelijke ordening.

Bestuursculturen in Nederland en Vlaanderen

Van Quickenborne, de Belgische staatssecretaris van Bestuurlijke Vereenvoudiging, typeerde begin 2007 kernachtig de in zijn ogen sterke en zwakke kanten van het Nederlandse bestuur. Nederland is volgens hem erg goed in het ontwikkelen van werkschema's en het bepalen van de kosten van bestuurlijk-administratief handelen. De 'Nederlandse natuur' zorgt er wel voor 'dat men ongeloofelijk veel vergadert en theoretische beschouwingen houdt'.¹⁵ Het

¹⁴. In ieder geval tot de invoering van de herziene WRO, op 1 juli 2008.

¹⁵. *Intermediair*, 19 januari 2007.

boeken van concrete resultaten is daarom wel eens een probleem. Daartegenover staat dat wanneer Nederlandse bestuurders of commentatoren het hebben over Belgische toestanden, er vaak wordt gedoeld op een gebrek aan planmatigheid en groot politiek opportunisme. Het is opvallend hoe negatieve typeringen van elkaars bestuurspraktijk overheersen. Al lijkt daar aan Nederlandse zijde enige verandering in te komen, getuige enkele pleidooien om Vlaanderen en België als voorbeeld te nemen om de overheid slagvaardiger te maken.¹⁶

Het verschil in bestuurspraktijken draait voor een groot deel om de verhouding tussen politiek en ambtenarij in het openbaar bestuur. De Belgische en Vlaamse bestuursculturen zijn sterk gepolitiseerd, in de zin van een sterk dominante positie van politici en politieke partijen ten opzichte van de bureaucratie. In Nederland neemt de bureaucratie tegenover de politiek een sterkere positie in. Er wordt daarom wel gesproken van een vierde macht van de ambtenarij, naast Montesquieu's *trias politica*. De Nederlandse bestuurspraktijk is hierdoor sterker gedepolitiseerd dan de Vlaamse (De Vries 2002). Het begrippenpaar gepolitiseerd en gedepolitiseerd moet hier niet normatief worden opgevat. Het een is niet per definitie beter dan het ander; beide praktijken hebben hun eigen voor- en nadelen. Deze begrippen geven slechts aan dat het optreden van de Vlaamse overheid sterker is doortrokken van politieke rationaliteit, en dat de Nederlandse overheid sterker opereert volgens de principes van bureaucratische rationaliteit.

De gepolitiseerde bestuurscultuur in Vlaanderen hangt samen met de belangrijke rol van politieke partijen, de rol van ministeriële kabinetten en de rolopvatting van de bureaucratie. De Belgische democratie wordt wel omschreven als 'particratie' (Dewachter 1995). Het optreden van de overheid wordt sterk bepaald in politieke netwerken: binnen partijen, tussen partijen en tussen politici en maatschappelijke organisaties. De politieke aansturing van de ambtenarij vindt plaats via ministeriële kabinetten, met aan het hoofd de zeer invloedrijke kabinetschef. Het kabinet is de persoonlijk staf – vaak bestaand uit tientallen mensen – van de minister. In de praktijk heeft dit ertoe geleid dat de ambtelijke rolopvatting sterk is gebaseerd op het klassieke bureaucratische model, wat betekent dat de ambtelijke bemoeienis sterk is beperkt tot de fase van beleidsuitvoering. Illustratief is dat in Vlaanderen over de ambtelijke bureaucratie wordt gesproken als 'de administratie', waaraan het onderscheid tussen *gouverner* en *administrer* ten grondslag ligt (Dierckx & Majersdorf 1993). In deze gepolitiseerde bestuurlijke cultuur is het voor ambtenaren vrij ongewoon om veel verantwoordelijkheid te nemen, en worden zaken snel naar boven in de lijn of richting het ministeriële kabinet geschoven.¹⁷ Een gevolg is, zoals eerder gesteld, dat de ministers (met hun kabinet) veel beslissingsvrijheid hebben.

Door de beperkte rol van de administratie bij de voorbereiding van besluitvorming, ontbreekt de gewoonte om voorafgaand aan die besluitvorming veel op papier te stellen. Het op schrift stellen van beleidsvorming past daarentegen goed bij de Nederlandse ambtelijke cultuur, waarin nota's een centrale plaats innemen. De praktijk in Belgische en Vlaamse politieke netwerken wordt gekenmerkt door een terughoudender gebruik van schriftelijke producten;

¹⁶. Huijboom en De Jong (2005) schreven een boek met de titel *De Belgen doen het beter*; in NRC Handelsblad (20 juni 2006) verscheen een hoofdredactioneel commentaar over de 'Belgische zegeningen'.

¹⁷. Er wordt wel gesproken van 'paraplupolitiek', waarbij ieder voor zich zorgt voor bescherming tegen nattigheid achteraf door geen belangrijke beslissingen te nemen.

nota's, plannen en wat dies meer zij, verschijnen vaak pas op het moment dat er een daadwerkelijke beslissing wordt genomen of overeenstemming is bereikt.

Overigens moet worden opgemerkt dat met de federalisering in 1993 achter-eenvolgende Vlaamse regeringen hebben gepoogd het bestuur te depolitiseren. Zo werden (top)ambtenaren niet meer politiek benoemd. De afgelopen jaren is de politiek-ambtelijke benoeming echter weer terug op het toneel.

De Nederlandse 'notacultuur' contrasteert sterk met de Vlaamse bestuurspraktijk. De sterke positie van de Nederlandse ambtenarij heeft er onder andere toe geleid dat het maken van plannen, nota's of visies standaardpraktijk is bij de voorbereiding van overheidsbesluiten (Zonneveld & Verwest 2005). Zulke 'beleidsproducten' worden in verschillende fasen opgesteld en het is niet ongewoon dat er voor hetzelfde besluit diverse versies van nota's worden gemaakt (ontwerpconcepten, concepten, definitieve versies). Dit beleidspapier is de brandstof voor een overlegpraktijk, die wordt omschreven als consensus-, vergader- of overlegmaatschappij (Emans e.a. 1994). Waar de Vlaamse gepolitiseerde bestuurspraktijk sterk is gericht op compromisvorming in de kring van politici – die veel directe en vaak persoonlijke contacten hebben met belangengroepen en burgers¹⁸ – en snel tot compromissen komen, spelen de bureaucratie en het 'verambtelijkt' middenveld van maatschappelijke organisaties in Nederland een belangrijke rol.¹⁹ Een gevolg is dat de Nederlandse besluitvorming vaak een sluipend karakter heeft. In vele ronden van overleg worden kleinere of grotere aanpassingen doorgevoerd, die ook hun weg vinden in een steeds aangepaste versie van het beleidsdocument. Uiteindelijk is vaak moeilijk aan te geven waar en wanneer wat precies is besloten.

De confrontatie van de twee bestuursculturen in grensoverschrijdende projecten heeft verschillende gevolgen. Onbekendheid met elkaars cultuur leidt tot misverstanden. Een Nederlandse ambtenaar die onderhandelt over de aanleg van de hsl, komt er bijvoorbeeld pas na verloop van tijd achter dat zijn Vlaamse tegenhanger niet zo belangrijk is als hij dacht; de daadwerkelijke invloed ligt immers bij het ministeriële kabinet. De onderhandelingen die in de ogen van de Nederlander al lekker leken opgeschoten, blijken dan toch nog niet zo ver te zijn. Verder kan de sluipende Nederlandse besluitvorming (waarbij eerdere beslissingen worden aangepast of zelfs herroepen) worden opgevat als onbetrouwbaar. Dit gebeurde bijvoorbeeld bij de onderhandelingen over de Betuweroute, waar de Duitse autoriteiten vonden dat Nederland nogal onbetrouwbaar en slordig opereerde (De Jong 1999: 118). Bovendien passen de werkwijzen van de verschillende culturen niet zonder meer bij elkaar. De Nederlandse overlegcultuur zorgt ervoor dat er ambtelijke capaciteit voor overleg beschikbaar is. Er zijn immers ruimschoots beleidsmedewerkers beschikbaar. Voor de Vlaamse administratie is het vaak minder eenvoudig om intensief te overleggen vanwege minder grote aantallen ambtenaren in de functie van beleidsvoorbereider.

18. Belgische en Vlaamse politici op nationaal en gewestelijk niveau zijn en voelen zich vaak vertegenwoordiger van de gemeente en regio waar ze vandaan komen, en zijn vaak lokaal en regionaal betrokken, bijvoorbeeld doordat ze naast parlements lid ook burgemeester zijn. Het dienstbetoon – waarbij de belangen van individuele burgers worden behartigd in ruil voor een stem bij de verkiezingen – is een ander kenmerk van de Belgische politiek en duidt op de directe relatie tussen kiezer en gekozenen.

19. Maatschappelijke organisaties als de ANWB en Natuurmonumenten hebben in Nederland bijvoorbeeld vaak 'beleidsmedewerkers', wat een typisch ambtelijke functieomschrijving is.

Gescheiden werelden met zwakke dwarsverbanden

Hoewel de bestuurlijke banden binnenslands veel sterker zijn dan tussen Nederland en Vlaanderen, is het bestuurlijk contact niet beperkt tot incidentele projecten. In Europees verband ontmoeten vakministers en ambtenaren elkaar met regelmaat, maar daarin spelen de bilaterale verhoudingen tussen Nederland en België en/of Vlaanderen slechts een beperkte rol.

Een belangrijk forum voor reguliere ontmoetingen waarin Nederlands-Belgische of Nederlands-Vlaamse dossiers kunnen worden besproken, is de Benelux-samenwerking.²⁰ Zowel ambtelijk als politiek bestaan er verschillende gremia waarin geregeld ontmoetingen plaatsvinden. De Raadgevende Interparlementaire Benelux-raad, het 'Benelux-parlement', komt ongeveer driemaal jaarlijks bijeen en is samengesteld uit volksvertegenwoordigers uit de verschillende delen van de Benelux. Opvallend is dat de voorzitters van de Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers en van de Nederlandse Tweede Kamer begin 2005 het initiatief hebben genomen om de beide parlementen elkaar tweemaal jaarlijks te laten ontmoeten. Aanleiding was onder andere de moeilijke samenwerking in dossiers: IJzeren Rijn, hsl en Schelde.²¹ Kennelijk was er behoefte meer te doen dan het Benelux-parlement al deed.

De Benelux Economische Unie voert het secretariaat van ambtelijke commissies voor ruimtelijke ordening, leefmilieu-natuurbehoud, landschapsbescherming en verkeer. Door de faciliterende rol van het Benelux-secretariaat komen de commissies met regelmaat bij elkaar. Hiermee is echter slechts een van de voorwaarden voor een succesvol forum vervuld; de overige voorwaarden (zoals afvaardiging op voldoende hoog niveau, voldoende financiële middelen, en met regelmaat een langere periode functioneren) blijken in de praktijk lastig te vervullen (Sabatier & Jenkins-Smith 1999). Ook in Benelux-verband is het niveau van afvaardiging een constante bron van zorg en ontbering de commissies instrumentarium (De Vries 2002).

Op het terrein van de ruimtelijke ordening, verkeer en infrastructuur zijn reguliere contacten redelijk beperkt te noemen. De institutionalisering van de bi- en multilaterale samenwerking rond het beheer van grote rivieren is hiermee in vergelijking opvallend te noemen. De Schelde kent verschillende permanente commissies gericht op verschillende aspecten van het beheer van de rivier. Verder is er een Internationale Scheldec commissie waarin Nederland, Vlaanderen, Brussel, Wallonië en Frankrijk samenwerken. De aandacht gaat hierbij primair uit naar de waterkwaliteit van de Schelde.

Afronding

In dit hoofdstuk is de context geschetst van grote grensoverschrijdende projecten in Nederland en België/Vlaanderen. Er kan een aantal conclusies worden getrokken. Ten eerste geeft Europese integratie bij grensoverschrijdende projecten aan overheden twee verschillende impulsen: concurreren en samenwerken. Ten tweede verschillen de eisen die aan daadkrachtige en zorgvuldige besluitvorming bij binnenlandse projecten worden gesteld, niet principieel van de eisen die aan grensoverschrijdende projecten gesteld zouden

20. Met de nadruk op kunnen. Als de materie te gevoelig wordt (zoals bij de IJzeren Rijn en de hsl) wordt er vaak voor gekozen bilateraal te onderhandelen en het Benelux-secretariaat (grotendeels) te passeren. De derde Scheldeverdieping vormt hierbij een opvallende uitzondering.

21. NRC Handelsblad, 1 februari 2005.

moeten worden. De initiële verkenning in dit hoofdstuk – die in de volgende hoofdstukken wordt verdiept – maakt wel duidelijk dat er bij grensoverschrijdende projecten specifieke problemen zijn die het lastig maken om aan deze eisen te voldoen. Ten derde blijkt dat bij grensoverschrijdende (infrastructuur) projecten bij voorbaat weinig randvoorwaarden worden gesteld aan de wijze waarop landen de besluitvorming moeten organiseren. Ten slotte kan worden geconstateerd dat de politiek-bestuurlijke culturen van Nederland en België/Vlaanderen, ondanks de nabijheid en de aanwezigheid van een gemeenschappelijke taal, aanzienlijk verschillen.

In de volgende hoofdstukken gaan we aan de hand van drie casussen (de aanleg van de Hsl-Zuid, de derde verdieping van de Schelde en de reactivering van de IJzeren Rijn) specifieker in op het verschijnsel grensoverschrijdende projecten. Voor de analyse van deze projecten vormen vier vragen (die voortvloeien uit de beschouwing over zorgvuldige en daadkrachtige besluitvorming) de leidraad; we ronden elke casus af met een beschouwing waarin deze vier vragen worden beantwoord.

1. *Hoe heeft de besluitvorming zich inhoudelijk ontwikkeld? Met andere woorden: hoe is de probleemdefinitie tot stand gekomen, hoe is de beoordeling van het nut en de noodzaak verlopen, hoe zijn oplossingen ontworpen of gegenereerd en hoe zijn verschillende oplossingen afgewogen?*

Speciaal aandachtspunt bij deze vraag is dat er bij ruimtelijke projecten in (minstens) twee opzichten belangrijke keuzes moeten worden gemaakt die een min of meer zelfstandige afweging vereisen. Ten eerste de wenselijkheid van het project op zich, en ten tweede de vormgeving van het project – is, bijvoorbeeld, de aanleg van een hsl wenselijk en zo ja, waar moet die dan precies komen te liggen en hoe moet deze worden ingepast?

2. *Wat zijn ‘vertragende’ en ‘versnellende’ factoren bij de realisatie van de onderzochte grensoverschrijdende projecten?*
3. *Op welke manieren wordt het verkrijgen van draagvlak gecompliceerd doordat grensoverschrijdend moet worden samengewerkt?*
4. *Wat is de rol van kennis in de besluitvorming over de onderzochte grensoverschrijdende projecten?*

De casestudies in dit onderzoek zijn gebaseerd op gesprekken met betrokkenen en secundaire en primaire (schriftelijke) bronnen. Wat betreft de Hsl-Zuid en de (derde) verdieping van de Schelde is reeds een aanzienlijke hoeveelheid secundair materiaal beschikbaar (Van Buuren 2006; Klinkers 2005; Meijerink 1998; TK 2004b). Deze cases zijn vanuit verschillende invalshoeken al vaker onderwerp geweest van studie. Dit is in veel mindere mate het geval bij de IJzeren Rijn.

De omvang van het onderzoek stelde beperkingen aan de primaire bronnen die konden worden geraadpleegd. Bovendien is een groot deel van zulke primaire bronnen niet toegankelijk. De gevoeligheid van de dossiers voor de verhoudingen tussen Nederland en België/Vlaanderen is hier mede debet aan. De belangrijkste nota's en rapporten die in de casussen een rol spelen, zijn wel geanalyseerd. Diezelfde gevoeligheid heeft geleid tot de beslissing dat we degenen met wie we hebben gesproken, niet citeren.

Ten slotte is het van belang op te merken dat het onderzoek is gebaseerd op de stand van zaken in februari 2007. Ontwikkelingen die zich na dat moment hebben voltrokken vallen buiten het bereik van dit onderzoek.

**Hogesnelheidstrein
met ernstige vertraging**

Figuur 2. Het hsl-netwerk in Noordwest-Europa. Bron: Diverse nationale spoorwegmaatschappijen; bewerking RPB



Sinds de jaren vijftig van de vorige eeuw wordt zowel binnen als buiten Europa gesproken over, gestudeerd op en geëxperimenteerd met hogesnelheids-treinen en -lijnen. In 1955 werden in Frankrijk de eerste proefritten gemaakt, waarbij een snelheid van 331 kilometer per uur werd bereikt. Japan had echter de primeur, omdat daar in de jaren zestig de eerste hogesnelheidstreinen ook echt in gebruik werden genomen. De positieve ervaringen in dat land vormden binnen Europa een stimulans om vaart te zetten achter de ontwikkeling van de hogesnelheidstrein. De Fransen gingen daarin voorop. De nationale spoorwegmaatschappij Société Nationale des Chemins de fer Français (SNCF) ontwikkelde in de jaren zeventig de *Train à Grande Vitesse* (TGV). Daarna volgden de Duitsers in de jaren tachtig, met de komst van de *Intercity Express* (ICE), ontwikkeld door de Deutsche Bahn (DB) (Visser & Bentvelsen 1991).¹

Vlak nadat de eerste TGV-verbinding tussen Parijs en Lyon in 1981 in gebruik was genomen en deze hogesnelheidslijn (hsl) een commercieel en vervoers-technisch succes bleek te zijn, ontstond het plan om een Europees netwerk van hogesnelheidstreinen te ontwikkelen en het TGV-net uit te breiden met lijnen van Parijs naar Brussel en Keulen. Dit plan, dat goed paste bij het idee van de ontwikkeling van één Europese markt, werd geïnitieerd door de SNCF. Door de snelheid van het passagiersvervoer over het spoor te verhogen (en de reistijd te verlagen), zou het spoor op middellange afstanden (tot 500 à 1.000 kilometer) de concurrentie met het vliegverkeer aankunnen (TK 1991, 2004b).

In 1986 spraken de verantwoordelijke ministers van Frankrijk, België, Duitsland en Nederland af een hsl-netwerk te ontwikkelen tussen Parijs, Brussel, Keulen en Amsterdam (het zogenoemde PBKA-netwerk; zie ook figuur 2). Eind jaren tachtig was de verwachting dat de eerste treinen tussen Amsterdam en Parijs in 1998 zouden rijden. Inmiddels is het 2007 en is de verwachting dat het netwerk in 2008 volledig in gebruik zal worden genomen, ongeveer tien jaar later dus dan gepland.

In dit hoofdstuk gaan we in op de moeizame onderhandelingen die aan de vertraging van dit hsl-netwerk ten grondslag liggen. Centraal daarin staan de bilaterale onderhandelingen, vanaf 1989 gevoerd, over het tracé tussen Rotterdam en Antwerpen, de Hsl-Zuid. We gaan hierna eerst kort in op de voorgeschiedenis van het onderhandelingsproces tussen Nederland en België/Vlaanderen met een beschrijving van de totstandkoming van de internationale afspraken en de nationale discussies in Nederland respectievelijk België. Vervolgens staan we uitvoerig stil bij het onderhandelingsproces zoals dat na 1989 is gevoerd en dat in 1996 leidde tot ondertekening van het Hsl-Verdrag tussen Nederland en België. Daarna gaan we kort in op enkele onderwerpen die na de ondertekening van dat verdrag opnieuw tot vertraging hebben geleid.

1. In Nederland werd al in 1973 de werkgroep AMROBEL (Amsterdam-Rotterdam-België) ingesteld, die een tracéstudie uitvoerde voor een HSL tussen Amsterdam, Rotterdam en de Belgische grens; vier jaar later, in 1977, bracht AMROBEL het resultaat van deze verkenning van de mogelijke tracévarianten uit. De uitkomsten van de AMROBEL-studie vormden de input voor het eerste Structuurschema Verkeer en Vervoer uit 1979 (TK 1979), waarmee werd voorkomen dat de aanleg van de Hsl in de toekomst planologisch onmogelijk zou worden (Visser & Bentvelsen 1991: 29).

DE BELANGRIJKSTE GEBEURTENISSEN ROND DE HSL-ZUID

- 1983 · Drielandenoverleg (Frankrijk, België en West-Duitsland) over een snelle spoorverbinding tussen Parijs, Brussel en Keulen (PBK).
- 1984 · Nederland wordt uitgenodigd deel te nemen aan een internationale haalbaarheidsstudie en het ministersoverleg over een snelle spoorverbinding tussen Parijs, Brussel, Keulen en Amsterdam (PBKA-verbinding).
- 1986 · Het rapport van de internationale werkgroep-PBKA verschijnt.
· Internationale ministersconferentie waar het principebesluit tot aanleg van de hsl wordt genomen.
- 1987 · In Nederland start de procedure voor de PKB.
- 1988 · Internationale ministersconferentie te Frankfurt waar overeenkomst wordt bereikt over de financiering van de hsl (aanvaarding van het solidariteitsbeginsel).
- 1989 · Internationale ministersconferentie in Den Haag waar een overeenkomst wordt bereikt over de kenmerken van het hsl-tracé tussen Rotterdam en Antwerpen (nieuw spoor geschikt voor 300 km/u).
- 1990 · In België verschijnt het SST-dossier van Dehaene.
· In Nederland verschijnt het tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer-deel d.
- 1991 · Eerste Hsl-Nota (PKB Hsl-Zuid-deel 1) verschijnt.
- 1993 · Gezamenlijke studie *Spoor naar 2010*.
· Gezamenlijke studie *Op het goede spoor*.
- 1994 · Nieuwe Hsl-Nota (PKB Hsl-Zuid-deel 1) verschijnt.
· Paars kabinet-Kok treedt aan.
· Minister-president Kok en de Vlaamse premier Van den Brande sluiten een overeenkomst waarin zij beslissen tot de instelling van een Vlaams-Nederlandse ambtelijke werkgroep en de uitkomst van deze werkgroep als richtinggevend te beschouwen.
· Start Vlaams-Nederlandse ambtelijke werkgroep die onderzoek doet naar het tracé Antwerpen-Rotterdam.
- 1995 · Vaststelling van het voorlopig ontwerp-gewestplan Antwerpen en Turnhout, met daarin twee alternatieve tracés voor de hsl.
· Start openbaar onderzoek naar gewestplanwijzigingen.
· Septemberrapport (tussenrapport) van de Vlaams-Nederlandse ambtelijke werkgroep.
· Tweede Kamer ontvangt PKB Hsl-Zuid-deel 2a met daarin resultaten van de inspraak en advisering.

[Zie verder op p. 60]

We sluiten het hoofdstuk af met het beantwoorden van de onderzoeksvragen die aan de analyse van deze casus vooraf zijn gegaan (zie voor een overzicht van deze casus het kader 'De belangrijkste gebeurtenissen rond de Hsl-Zuid').

Voorgeschiedenis

Op Frans initiatief en met Belgische bemiddeling (1983-1984)

In 1983 benadert de Franse verkeersminister zijn West-Duitse en Belgische collega's met een voorstel voor overleg over de hsl-verbindingen. Voor Frankrijk is daarbij het uitgangspunt het Franse en Duitse hsl-netwerk te koppelen en zo de basis te leggen voor een Europees netwerk. Vanwege zijn geografische positie en de rol van Brussel als 'hoofdstad' van Europa, besluit België op de Franse uitnodiging in te gaan (Dehaene 1990). De Belgische verkeersminister dringt er vervolgens bij zijn Franse en West-Duitse ambtgenoten op aan ook Nederland bij het overleg te betrekken; niet alleen omdat enkele tracévarianten tussen Brussel en Keulen over Nederlands grondgebied (Zuid-Limburg) lopen, maar ook omdat de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen (NMBS) met een aansluiting op Amsterdam de rentabiliteit van het hsl-spoor over Belgisch grondgebied kan verhogen (TK 1991; Visser & Bentvelsen 1991). Aangezien in de Nederlandse beleidsnota's al sinds de jaren zeventig aansluiting op een Europees hsl-netwerk wordt bepleit, omarmt minister Smit-Kroes in 1984 met beide armen het aanbod om mee te doen aan het overleg.²

Internationale onderhandelingen structureren besluitvorming voor (1984-1989)

Tijdens enkele internationale conferenties nemen de betrokken ministers op basis van enkele studies beslissingen over tal van zaken, waaronder de vervoersmodus, de tijdsplanning, de financiering en specifieke kenmerken van trajecten.³ In de relatieve beslotenheid van het internationale overleg worden enkele besluiten die in het latere overleg over de Hsl-Zuid een belangrijke rol zullen gaan spelen sterk voorgestructureerd dan wel feitelijk al genomen.

Dit blijkt ten eerste uit de snelle trechtering in de internationale besluitvorming naar de nieuw aan te leggen hsl op conventioneel spoor. In het PKBA-rapport (1986), opgesteld door vertegenwoordigers van de vier nationale spoorwegmaatschappijen en de betrokken ministeries, worden weliswaar nog diverse varianten met elkaar vergeleken, maar zijn deze niet alle even serieus onderzocht (zie kader 'De vier varianten uit het PKBA-rapport [1986]').

Zo wordt een magneetweefbaan om technische en economische redenen niet verder onderzocht (TK 1991: 24), hoewel zo'n baan beter lijkt te passen bij de polycentrische ruimtelijke structuur in Nederland en Vlaanderen, die stops op relatief korte afstand van elkaar wenselijk maakt. Gezien de duur van het proces zijn er, achteraf bezien, nog mogelijkheden geweest dit alternatief op zijn minst diepgaander te onderzoeken.

Ten tweede laat zowel de Nederlandse als Belgische minister in december 1986⁴ weten voorstander te zijn van een hsl-verbinding tussen Parijs, Brussel, Keulen, Amsterdam én Londen (het zogenoemde PBKAL-netwerk).⁵ Ze geven

2. Dit komt bijvoorbeeld naar voren in het Structuurschema Verkeer en Vervoer van 1979 (TK 1979).

3. Hoewel de status van deze beslissingen onduidelijk is – en betrokkenen later ook wel spreken van intentieverklaringen –, zal blijken dat de toon wat betreft belangrijke uitgangspunten van het project al in deze fase is gezet.

4. Op een ministersconferentie van 22 december 1986, waar de uitkomsten van deze PBKA-studie worden besproken.

5. Aangezien Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk inmiddels overeenstemming hebben bereikt over de verbinding tussen Parijs en Londen en de aanleg van de Kanaaltunnel, is de spoorverbinding inmiddels uitgebreid tot PBKAL.

- 1996 · Eindrapport van de ambtelijke Vlaams-Nederlandse werkgroep.
· Vlaamse regering besluit tot E19-A16-tracé en de wijziging van het gewestplan.
· Minister Jorritsma biedt Tweede Kamer PKB Hsl-Zuid-deel 3 aan.
· België en Nederland komen tot een akkoord op hoofdlijnen.
· HSL-Nota (PKB Hsl-Zuid-deel 3) wordt door het Nederlandse parlement goedgekeurd.
· België en Nederland sluiten Hsl-Verdrag.
- 1997 · Eerste Kamer gaat akkoord met PKB Hsl-Zuid-deel 4.
· Hsl-Verdrag ter ratificatie naar Tweede Kamer.
· Hsl-Verdrag ter ratificatie naar Belgische federale parlement.
- 1998 · Vaststelling Tracébesluit.
· Bouwaanvraag hsl ingediend en start bouw noord-zuid-verbinding in Antwerpen.
- 2000 · Afgifte van de bouwvergunningen in Vlaanderen voor de aanleg van de hsl.
- 2005 · Ministerieel overleg tussen Nederland en België over hsl Brussel-Amsterdam, waarbij overeenstemming wordt bereikt over de hsl-dienstregeling

DE VIER VARIANTEN UIT HET PKBA-RAPPORT (1986)

1. Nieuwe infrastructuur op de verbindingen Antwerpen-Rotterdam en Rotterdam-Schiphol (door het Groene Hart).
2. Gebruik bestaande infrastructuur op de verbindingen Antwerpen-Rotterdam en Rotterdam-Schiphol.
3. Nieuwe infrastructuur op de verbindingen Brussel-Rotterdam (zonder aansluiting van Antwerpen) en Rotterdam-Schiphol/Amsterdam (door het Groene Hart) en een aansluiting van vliegveld Beek op de verbinding Brussel-Keulen.
4. Nieuwe infrastructuur voor een magneetweefbaan (TK 2004a: 17)

de voorkeur aan zoveel mogelijk nieuwe spoorlijnen, met zo min mogelijk halteplaatsen, waarop met hoge snelheid kan worden gereden. Het lijkt er hierbij op dat het Franse hsl-concept (zie kader 'De verschillende hsl-concepten') als vanzelfsprekend voor de planvorming is gehanteerd, omdat zowel de Nederlandse als de Belgische regering Antwerpen in eerste instantie niet als halteplaats ziet. De Belgen willen bovendien een tracé dat tot ver ten noorden van Brussel de twee spoorlijnen (naar Nederland en Duitsland) bundelt, waar door de kosten voor de aanleg relatief laag zullen uitvallen (zie figuur 3).

In Nederland wordt de uitkomst van deze ministersconferentie vervolgens geïnterpreteerd als 'de' internationale principekeuze voor de aanleg van de hsl.⁶ Uit de Belgische nota's (Dehaene 1990) blijkt echter dat de Belgische minister het principebesluit koppelt aan ministersconferenties die later, in 1988 (in Frankfurt) en 1989 (in Den Haag), worden gehouden. Dit illustreert iets van de onduidelijke status van de afspraken die worden gemaakt.

Ten derde worden in 1989, tijdens een ministersbijeenkomst in Den Haag, afspraken gemaakt over de aan te leggen verbindingen, het tijdschema van de werkzaamheden en de economische en financiële voorwaarden. Op dat moment is de voorzitter van de vergadering, minister van Verkeer en Waterstaat (v&w) Maij-Weggen, net twee dagen in functie. De ministers spreken af de verbindingen voor de hogesnelheidstreinen tussen Amsterdam, Brussel, Frankfurt, Keulen, Londen en Parijs zo spoedig mogelijk aan te leggen. Verder besluiten zij tussen Rotterdam en Antwerpen een nieuw spoor aan te leggen dat in principe geschikt is voor een snelheid van 300 kilometer per uur. Ter verbetering van het resterende traject tussen Brussel en Amsterdam zullen de bestaande spoorlijnen worden aangepast voor maximumsnelheden van 200 kilometer per uur. Deze nieuwe hsl tussen Antwerpen en Rotterdam en de aangepaste lijn tussen Brussel en Antwerpen (lijn 25) zouden in 1998 gereed moeten zijn voor exploitatie.

Opvallend aan de beslissingen die tot 1989 worden genomen, is al met al dat op internationaal niveau slechts zeer beperkt discussie is gevoerd over het nut en de noodzaak van een hsl-netwerk. De aandacht is overwegend gericht op de financiële haalbaarheid van het project. Verder is het opmerkelijk te noemen dat de betrokken landen zich nog vóór er duidelijkheid is over de rentabiliteit van de hsl-verbindingen al zo duidelijk uitspreken voor de komst van een hsl. Dit besluit is vooral ingegeven door de angst de boot van aansluiting op het hsl-netwerk anders te zullen missen. De internationale principekeuze lijkt hoe dan ook tot stand te zijn gekomen in een kleine kring van betrokken ambtenaren en politici; van buiten deze kring komen de enige signalen van lobbies van belangengroepen.⁷

Het feit dat het besluit tot de aanleg van een hsl weinig strategisch is onderbouwd, zal in het vervolg van het proces nog voor veel problemen zorgen, in het bijzonder op het terrein van de draagvlakverwerving.⁸

6. Brief van minister Smit-Kroes op 12 januari 1987 aan de Tweede Kamer.

7. Zo houdt de Roundtable of European Industrialists in 1984 een pleidooi voor de aanleg van een Europees HSL-net (Visser & Bentvelsen 1991: 25).

8. In 1986 voorspelde Van der Cammen: 'Intussen komen de Europese verbindingen dichterbij, met de vanzelfsprekendheid van de internationale schaalvergroting. Als echte Hollanders zullen we straks ongetwijfeld tegen elkaar zeggen dat "we de boot niet mogen missen". Vervolgens wordt de beslissing in een onverlichte nacht genomen' (1986: 156).

België: weinig draagvlak als Vlaanderen links blijft liggen (1986-1990)

Het voorstel om alleen Brussel als hsl-halteplaats voor België te bestempelen, levert een storm van protest op. Vooral de Vlaamse partijen vinden het onacceptabel dat zij alleen de lasten en niet de lusten van de hsl zouden hebben. Bovendien zien zij in de komst van de hsl mogelijkheden om een aantal lokale knelpunten op het spoor op te lossen (bijvoorbeeld rondom Antwerpen-Centraal). Het aantreden (in 1988) van een nieuwe minister van Verkeerswezen, de Vlaming (en latere premier) Dehaene, doet de Vlaamse zaak goed.⁹

Dehaene presenteert in 1990 het dossier *Snel Spoor Trein* (SST), een dossier dat kan worden gezien als een nationaal principebesluit voor de hsl. Deze nota, waarin de regering bevestigt dat België zal deelnemen aan het Europese project voor de verwezenlijking van een hsl-net tussen Londen, Parijs, Brussel, Amsterdam, Keulen en Frankfurt¹⁰ (Dehaene 1990: 60), verschilt op twee punten van het voorgaande beleid. Ten eerste is besloten Antwerpen als hsl-halteplaats toe te voegen, ten tweede stelt de regering als eis dat de hsl moet worden afgestemd op het binnenlandse net en moet zorgen voor een verbetering ervan. Beide wijzigingen zijn bedoeld om het binnenlandse draagvlak voor de hsl te vergroten (Dehaene 1990).

De tweede wijziging heeft vérgaande gevolgen, omdat hiermee het concept 'hogesnelheidstrein' zoals dat in Frankrijk wordt gepropageerd gedeeltelijk wordt verlaten en vervangen door een concept dat meer lijkt op het Duitse model. Eenzelfde ontwikkeling zullen we later in Nederland zien; ook daar wordt binnenlands medegebruik – omwille van draagvlakversterking – als doelstelling aan de hsl toegevoegd (zie ook kader 'De verschillende hsl-concepten').

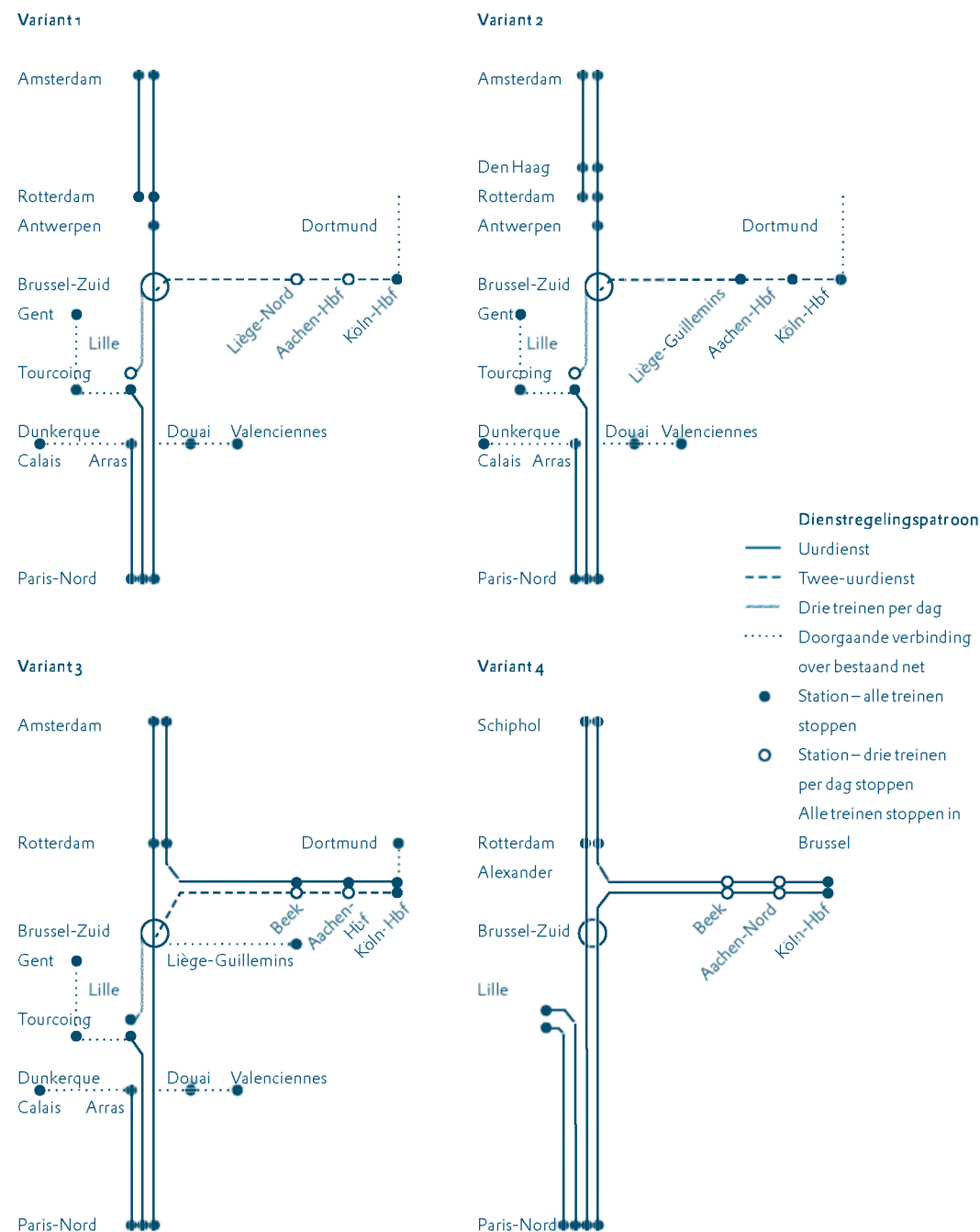
In het SST-dossier worden weinig woorden vuilgemaakt aan het nut en de noodzaak van een hsl. Die wordt allereerst als onvermijdelijk gezien: België met de Europese hoofdstad móet wel aansluiten. Daarnaast worden er deels ideologische, deels economische argumenten aangevoerd: het hsl-netwerk is een belangrijke stap op weg naar Europese eenwording en België mag de boot niet missen. Verder wordt gesteld dat de verwachte toename van de internationale personenvervoersstromen beter via het spoor dan via de luchtvaart kan worden geacommodeerd.

Op 26 januari 1990 keurt het Belgische parlement het SST-dossier goed. De nota omvat niet alleen het principebesluit, maar ook de tracékeuzes. Met uitzondering van het tracé richting Nederland, wordt voor alle hsl-tracés in België een traject vastgelegd.¹¹ Op advies van de NMBS worden in het dossier wel twee tracévarianten genoemd voor de verbinding van Antwerpen naar het noorden: het opwaarderen van de bestaande spoorlijn Antwerpen-Essen (ook wel lijn 12 genoemd) en een nieuwe spoorlijn langs de havenweg die Antwerpen via Zandvliet met Nederland verbindt (ook wel het Havenwegtracé genoemd). De regering spreekt geen voorkeur uit, omdat er met Nederland nog geen overeenstemming is bereikt over het gewenste tracé en het om onderhandelings-technische redenen onverstandig zou zijn om al duidelijkheid te verschaffen.

9. Na de verkiezingen van 1988 treedt in België een nieuw christen-democratisch-socialistisch kabinet aan.
10. In 1988 is besloten Frankfurt toe te voegen.
11. Tussen Brussel en de Franse grens, Brussel en de Duitse grens en tussen Brussel en Antwerpen.

Figuur 3. Alternatieven voor de verbinding tussen Amsterdam, Keulen, Brussel en Parijs.

Bron: Visser & Bentvelsen (1991: 40)



DE VERSCHILLENDE HSL-CONCEPTEN

Grofweg zijn er twee soorten hsl-concepten te onderscheiden, het Franse en het Duitse model, die zich als volgt laten kenmerken.

1. Het Franse TGV-model:

- snelheid centraal;
- weinig halteplaatsen;
- overbruggt relatief grote afstanden;
- enkel voor vervoer van passagiers;
- zowel voor binnenlands als buitenlands vervoer, dus zowel voor de verbinding van binnenlandse als Europese steden;
- is vooral geschikt voor centralistische landen (zoals Frankrijk en Spanje) met een klein aantal grote steden.

2. Het Duitse ICE-model:

- medegebruik centraal;
- veel halteplaatsen;
- overbruggt relatief kleine afstanden;
- zowel voor vervoer van passagiers als goederen; zo wordt de hsl-verbinding die in de Bondsrepubliek Duitsland voor de noord-zuidas in aanleg is, ook geschikt gemaakt voor goederenvervoer (NS 1988: 5);
- vooral gericht op binnenlands vervoer en de verbinding van binnenlandse steden;
- is vooral geschikt voor polycentrische landen (zoals Duitsland en Nederland) met een groot aantal kleinere (gelijkwaardige) steden.

Het Nederlandse en Belgische model lijkt een mengvorm van boven- genoemde concepten:

- medegebruik centraal;
- veel halteplaatsen;
- overbruggt relatief kleine afstanden;
- enkel voor vervoer van passagiers;
- zowel gericht op binnenlands als buitenlands vervoer;
- is vooral geschikt voor meer dichtbevolkte landen met een groot aantal kleinere (gelijkwaardige) steden.

Een van de gevolgen hiervan is niet alleen dat de realisatie van dit tracé achterblijft bij die van de overige tracés in België, maar ook dat alle negatieve ervaringen met de aanleg van die overige tracés (zoals vertragingen en kostenverhogingen) de besluitvorming rondom de hsl richting Nederland beïnvloeden (waaronder vertragen) (Projectbureau HSL-Infra & Studiegroep Omgeving 1993).

Nederland: algemeen vervoersbeleid legt hsl vast (1987-1990)

In 1987 start de procedure voor de Planologische Kernbeslissing (PKB) voor de Hsl-Zuid. Vóórdat deze procedure (in 1991) is afgerond, wordt al in het tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV II) van 1990 (zie TK 1990) bevestigd dat Nederland op het Europese hsl-net wordt aangesloten en dat er tussen Rotterdam en de Belgische grens een nieuw spoor wordt aangelegd dat geschikt is voor snelheden tot 300 kilometer per uur. Met de aanvaarding van dit structuurschema door de Tweede Kamer, legt Nederland de internationale afspraken die daarover in 1989 zijn gemaakt als nationaal principebesluit in nationaal beleid vast.

Net als in het Belgische SST-dossier, wordt ook in het Nederlandse SVV II slechts beknopt ingegaan op het nut en de noodzaak van een hsl; de argumenten vertonen ook overeenkomsten met die van de Belgen. Zo wordt er allereerst nadrukkelijk op gewezen dat Nederland niet het risico mag lopen binnen een verenigd Europa geïsoleerd te raken. Daarnaast worden vervoerskundige en milieukundige redenen genoemd voor de aansluiting op het hsl-net. In lijn met het regeerakkoord (van 1989) – waarin duurzaamheid veel aandacht krijgt – moet de hsl het alternatief worden voor het luchtverkeer tot 1.000 kilometer. Bijkomend voordeel is dat er dan op Schiphol meer ruimte voor het intercontinentale verkeer komt. Mede op aandringen van de NS wordt ook de hsl-functie voor het binnenlands vervoer benadrukt (TK 1990: 46; vgl. NS 1988). In het SVV II komen nog geen tracévarianten aan de orde. Tot slot wordt er in dit structuurschema geen integrale afweging gemaakt tussen verschillende infrastructuurprojecten, zoals de Hsl-Zuid en -Oost. Beide projecten worden genoemd, maar welk van beide om welke reden prioriteit heeft, wordt in het midden gelaten.

België en Nederland: weinig strategische onderbouwing (1986-1990)

Geconstateerd kan worden dat de nationale besluitvorming over de hsl zowel in België als in Nederland van start gaat nadat op internationaal niveau al verschillende afspraken hierover zijn gemaakt. Het ontbreken van een strategische onderbouwing op internationaal niveau, heeft tot gevolg dat de verkeersministers bij de vastlegging van dit internationale besluit in eigen land in nationaal beleid op zoek moeten gaan naar een strategische onderbouwing. België en Nederland komen in deze zoektocht op soortgelijke argumenten uit: beide landen benadrukken hun geografische positie binnen Europa en geven aan dat aansluiting op de hsl vanuit dat oogpunt noodzakelijk is, en beide wijzen op de economische, vervoerskundige en milieuvoordelen van de hsl. Niettemin geldt ook voor het nationale niveau dat er slechts summier over het

nut en de noodzaak van een hsl wordt gediscussieerd. Mede hierdoor ontstaan er later problemen bij de binnenlandse draagvlakverwerving.

Moeizame onderhandelingen

De onderhandelingen lopen vast (1989-1991)

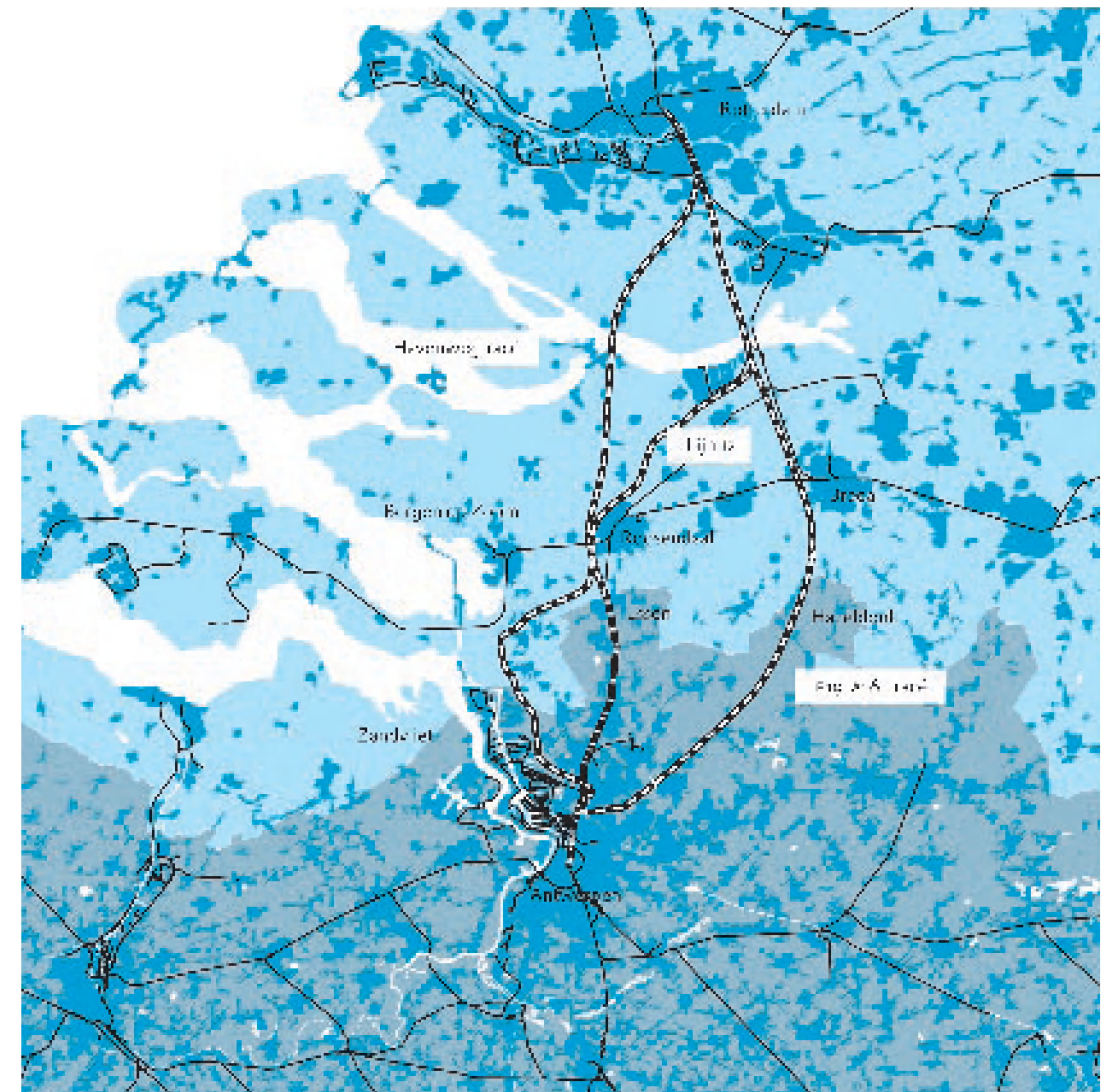
Nadat op internationaal niveau in 1989 is besloten de uitwerking van de verschillende trajecten over te laten aan de betrokken landen zelf, start het bilaterale overleg tussen minister Maij-Weggen en haar Belgische collega Dehaene. Het overleg spitst zich al gauw toe op de tracékeuze, wat een heikel punt zal blijken te zijn. De Belgen willen, zoals in het SST-dossier (Dehaene 1990) vastgesteld, dat de hsl tussen Antwerpen en Rotterdam over de bestaande spoorlijn Anwerpen-Essen (lijn 12) wordt geleid, óf over een nieuwe spoorlijn langs de havenweg (het Havenwegtracé). Het Havenwegtracé is zo ongeveer het kortst mogelijke tracé van Antwerpen tot aan de grens (slechts 11 kilometer) en daarmee is de aanleg voor België redelijk goedkoop. Het voordeel van lijn 12 is dat deze met enkele aanpassingen geschikt zou kunnen worden gemaakt voor hogesnelheidstreinen, waardoor het een nog goedkoper alternatief dan het Havenwegtracé zou zijn.

Aan Nederlandse zijde wordt op het moment dat de bilaterale overleggen plaatsvinden, conform de PKB-procedure hard gewerkt aan het opstellen van de eerste Hsl-Nota, die in maart 1991 zal verschijnen. Desondanks geeft Nederland in de gesprekken met België wel een voorkeur aan voor de aanleg van een nieuw hsl-spoor langs de snelweg A16 (in Nederland) en de E19 (in België), met als argument dat dit het kortste tracé over Nederlands grondgebied en daarmee het goedkoopst is. Bovendien zou dat tracé voor Nederland de minste ruimtelijke inpassingsproblemen opleveren en vanuit vervoersoogpunt de beste optie zijn (zie ook figuur 4 en kader 'Overzicht van de belangrijkste grensoverschrijdende tracévarianten').

Uiteindelijk weten de ministers geen overeenstemming over het tracé te bereiken, en raken de onderhandelingen om diverse redenen in een impasse. Ten eerste is er een onderhandelingsdilemma ontstaan, omdat het tracé dat voor het ene land tot de grootste voordelen leidt, voor het andere land de grootste nadelen oplevert. Zo zal het Havenwegtracé aan Nederlandse zijde van de grens voor grote inpassingsproblemen zorgen, omdat het verschillende waardevolle natuurgebieden doorsnijdt, zoals het bosgebied ten zuiden van Bergen op Zoom en de Brabantse stuwwal. Tegelijkertijd zal het tracé langs de E19-A16 aan Belgische zijde van de grens dezelfde problemen veroorzaken, omdat dit tracé het enige bos van Vlaanderen, het Peerdsbos, doorsnijdt. Bijkomend probleem in het laatste geval vormen de onderhandelingen die in het verleden (eind jaren zestig) tussen Nederland en België hebben plaatsgevonden over de aanleg van de E19-A16 zelf. Aan Vlaamse zijde heerst begin jaren negentig nog altijd grote bitterheid over de uitkomst van die onderhandelingen, waarbij Nederland volgens de Vlamingen aan het langste eind heeft getrokken, omdat de snelweg zo is komen te liggen dat die niet alleen voor het grootste deel over

Figuur 4. De drie belangrijkste tracévarianten voor het hsl-traject Rotterdam-Antwerpen.

Bron: CORINE (2000); Dehaene (1990); Ministerie van VROM (2001); STABO CV & Projectbureau HSL-Zuid-Infra; TK (1991); bewerking RPB



OVERZICHT VAN DE BELANGRIJKSTE GRENDOVERSCHRIJDENDE TRACÉVARIANTEN

Belgische omschrijving*	Nederlandse omschrijving**	Tracé	Grensovergang
Lijn 12	H-tracé	Antwerpen-(ten westen) Roosendaal-Rotterdam	Essen
Havenwegtracé	G-tracé	Antwerpen-Bergen op Zoom-Rotterdam	Zandvliet
E19	F-tracé	Antwerpen-Breda-Rotterdam (langs de E19-A16)	Hazeldonk

Bron: *Dehaene (1990);**TK (1991: 32).

Belgisch grondgebied loopt, maar ook het Peerdsbos doorkruist. Destijds is mede hieruit de Vlaamse milieubeweging voortgekomen; de aanleg van de E19 door het Peerdsbos heeft daarmee in Vlaanderen eenzelfde symboolwaarde als de aanleg van de A27 door het landgoed Amelisweerd in Nederland.

Ten tweede zien de Vlamingen in de hsl een mogelijkheid om een doorbraak te bewerkstelligen in de kwestie van de verdieping van de Schelde die tegelijkertijd speelt. Door terughoudend te zijn probeert Vlaanderen de Nederlandse minister te bewegen tot een andere opstelling in het Scheldedossier.

Ten derde is de onderhandelingsituatie tussen Nederland en België uiterst complex. Zo zitten er aan Belgische zijde eigenlijk maar liefst drie onderhandelingspartners aan tafel, te weten de Vlaamse regering (die verantwoordelijk is voor de tracékeuze en de planologische inpassing aan Belgische zijde), de Belgische spoorwegen (verantwoordelijk voor de financiering, aanleg en exploitatie van de hsl) en de federale regering (verantwoordelijk voor de overige spoorinfrastructuur) (TK 2004a: 46-47). Dit compliceert de onderhandelingen voor de Nederlandse onderhandelaars, die moeite hebben met het inschatten van de juiste verhoudingen tussen deze drie betrokken partijen.

Afgezien van de lastige onderhandelingsituatie, spelen de verantwoordelijke ministers aan Nederlandse en Belgische kant een rol in het vastlopen van de onderhandelingen. De karakters en handelwijze van beide ministers lopen nogal uiteen, wat de nodige spanningen tussen beide bewindslieden veroorzaakt.

De eerste Nederlandse Hsl-Nota (maart 1991)

De spanning tussen beide bewindslieden neemt toe als minister Maij-Weggen in de eerste Hsl-Nota (PKB-deel 1; zie TK 1991), die in maart 1991 verschijnt, op eigen houtje – dus nog voordat overeenstemming met België is bereikt over het hsl-tracé – een nieuw hsl-tracé langs Roosendaal (tracé H) vastlegt. Uit een vergelijking van vijf mogelijke hsl-tracés (op aspecten als reistijd, ruimtelijke inpassing, milieuconsequenties, kosten en vervoersvoorziening) is dit tracé, samen met tracé F, als beste optie naar voren gekomen. Aangezien tracé F, dat bundelt met de E19-A16, voor België onbespreekbaar is, besluit Nederland voor tracé H te kiezen; dit is, met het oog op het gegeven dat Nederland en België nog geen overeenstemming hebben weten te bereiken over het tracé tussen Rotterdam en Antwerpen, het enige tracé waarvoor de Nederlanders de Belgen niet nodig hebben. Tracé H sluit namelijk aan de Belgische zijde van de grens aan op de bestaande spoorlijn die Essen en Antwerpen verbindt (lijn 12).

De Nederlandse keuze voor tracé H is vooral vanuit vervoerskundige optiek eigenaardig te noemen. Ten eerste is de snelheid waarmee met een hogesnelheidstrein in België over de bestaande lijn 12 kan worden gereden, veel lager dan wanneer aan Belgische zijde een nieuwe spoorlijn zou worden aangelegd. Ten tweede wordt lijn 12 ook gebruikt voor regionaal personen- en goederenvervoer, wat capaciteitsproblemen impliceert. Ten derde is het op dit tracé vanwege de dichte bebouwing langs de bestaande spoorlijn (in België) niet mogelijk de capaciteit uit te breiden door een nieuw hsl-spoor langs lijn 12

aan te leggen. Mede om deze redenen scoort dit tracé vervoerskundig veel slechter dan de andere tracévarianten.

Wat verder opvalt aan deze eerste nota is dat er wederom geen uitgebreide discussie over het nut en de noodzaak wordt gevoerd. Uit de nota komt naar voren dat dit vooral samenhangt met de gedachte dat het níet meedoen aan de hsl voor Nederland eigenlijk geen serieuze optie meer is vanwege de reeds gemaakte (internationale) afspraken met Frankrijk en België.

In tegenstelling tot in het tweede structuurschema (svv II) van 1990, wordt de Hsl-Oost in deze nota niet genoemd. De Hsl-Zuid krijgt prioriteit en de Oost-variant wordt in verband met ontwikkelingen in Duitsland opgeschort; het ministerie van v&w acht deze hsl-verbinding pas zinvol als Duitsland met ICE-treinen gaat rijden, en aangezien dit tussen Keulen en Frankfurt/Main pas in 1998 het geval zal zijn, wordt besloten eerst met Hsl-Zuid van start te gaan (Visser & Bentvelsen 1991: 28). In de macro-economische analyse van de Hsl-Zuid van het Centraal Planbureau (CPB), wordt deze lijn als een extra project beschouwd, boven op de bestaande investeringsstroom: 'Wegens het ontbreken van berekeningen voor (...) alternatieven (bijvoorbeeld de HSL-Oost naar Keulen mede als feeder voor Schiphol [...]) is een uitspraak voor of tegen een HSL richting België ten gunste van een ander project niet goed mogelijk' (CPB 1994: 11).¹²

Irritatie bij België over de eerste Hsl-Nota (1991-1992)

De Nederlandse handelwijze wekt irritatie bij de Belgische onderhandelingspartners. Zij verbazen zich erover dat Nederland nog voordat er met België is uitonderhandeld over het tracé, al een tracékeuze lijkt te hebben gemaakt. Nederland had immers, net als België met het SST-dossier van 1990 had gedaan, een nota kunnen uitbrengen waarin meerdere tracés worden genoemd en de definitieve tracékeuze kunnen uitstellen totdat hierover overeenstemming tussen beide landen was bereikt. De impasse die tussen België en Nederland na de eerste Hsl-Nota ontstaat – en die een paar jaar in beslag neemt om gladgestreken te kunnen worden – zou op deze manier wellicht voorkomen zijn.

Hoe dan ook raken door deze Nederlandse actie de bilaterale verhoudingen tussen Nederland en België verstoord. Vooral de manier waarop Nederland de Belgen op de hoogte brengt van het genomen Tracébesluit, roept in België grote ergernis op: de eerste Hsl-Nota, met daarin het besluit dat Nederland kiest voor het hsl-tracé langs Roosendaal aansluitend op de bestaande lijn 12, wordt ter kennisgeving aan de Belgische minister Dehaene gestuurd. De Belgen voelen zich door deze gang van zaken voor een voldongen feit geplaatst. Minister Dehaene uit zijn ongenoegen hierover in een brief aan minister Maij-Weggen. Uit de toon van de formele briefwisseling die daarop tussen beide bewindslieden volgt, is de irritatie over en weer goed af te lezen.

Ook in Nederland roept de eerste Hsl-Nota weerstand op (1991-1992)

Minister Maij-Weggen ontvangt in Nederland eveneens weinig steun voor haar eerste Hsl-Nota. Zowel het optreden van het ministerie van v&w inzake de hsl als de tracékeuze komt haar op veel kritiek te staan. Het gebrek aan draag-

12. Later, als de Hsl-Zuid wordt aangelegd, wijst onderzoek van het CPB uit dat de Hsl-Oost waarschijnlijk niet rendabel zou zijn. Daarmee kan de keuze voor de Hsl-Zuid achteraf wellicht worden gerechtvaardigd (CPB 2000).

vlak en de felle binnenlandse kritiek die op deze nota volgt, hangen mede samen met het gebrek aan aandacht voor het nut en de noodzaak van de hsl en de introverte manier waarop deze nota is voorbereid (Rijnveld & Koppenjan 1997: 103). Zo zijn lokale bestuurders en politici niet of nauwelijks bij de voorbereiding van deze nota betrokken, waardoor de hsl wordt beschouwd als een 'Haags project' (Brok 2005; Rijnveld & Koppenjan 1997).

Ook de Raad voor de Ruimtelijke Ordening (RARO) en de MER-commissie zijn kritisch. Volgens hen is de in de nota gemaakte afweging volstrekt onvoldoende. Deze kritiek is voor minister Maij-Weggen een signaal om de eerste Hsl-Nota niet voort te zetten, de procedure op te schorten en eerst met de Belgen tot een fatsoenlijk tracé te komen (TK 2004a). Eind 1991 besluit zij de PKB-procedure uit te stellen totdat aanvullende informatie beschikbaar komt. Uiteindelijk besluit ze tot de opstelling van een geheel nieuwe nota.

Wat opvalt is dat het ook in Nederland, net als in België, moeilijk blijkt binnenslands steun te krijgen voor de reeds gemaakte internationale afspraken. Al met al geldt dat het lang zal duren voordat deze mislukte start is goedgemaakt en de Nederlandse minister in binnen- én buitenland alsnog de steun krijgt die zij voor de realisatie van haar plannen nodig heeft.

De nieuwe Hsl-Nota: een nieuw begin (1992-1994)

Eind 1992 ziet Nederland zich voor twee problemen gesteld: het ontbreekt binnenslands aan draagvlak voor de hsl en de verhoudingen met de Belgen zijn bekoeld. Dit terwijl de steun en medewerking van beide partijen (lokale overheden en de Belgische federale overheid) nodig zijn om de hsl te kunnen realiseren. Minister Maij-Weggen en haar beleidsadviseurs gaan eerst in Nederland aan de slag alvorens hun vizier op de Belgen te richten. Het gevolg hiervan is dat er op het moment dat de PKB-deel 1 (in maart 1994) wordt vastgesteld, nog altijd geen overeenstemming met de Belgen is bereikt over het te kiezen tracé en er drie tracés in procedure worden genomen.

Anders dan bij de eerste nota, wordt bij de voorbereiding van de nieuwe nota veel meer aandacht besteed aan het creëren van voldoende binnenslands draagvlak voor de hsl-plannen. Dat gebeurt enerzijds door aandacht te schenken aan de strategische onderbouwing van de hsl, anderzijds door overleg te voeren met lokale overheden en maatschappelijke organisaties. De nieuwe nota omvat een samenvatting, een beleidsnota, twee tracénota's en maar liefst 23 deelrapporten, waarin zeer uitgebreid verslag (een paar duizend pagina's) wordt gedaan van de motivering van de hsl, het tracéontwerp en de effecten van de tracés op de omgeving (Nederveen z.d.). Met deze omvang lijkt de nota zijn eigen doel (draagvlakverwerving) voorbij te schieten.

Het belangrijkste verschil met de eerste nota is dat er niet één, maar drie tracés – langs Breda (tracé F), langs Roosendaal (tracé H) en het Havenwegtracé (tracé G) – in procedure worden gebracht. In Nederland ontwikkelt zich op dat moment een duidelijke voorkeur voor het tracé via Breda en de E19-A16. Verschillende adviesraden benadrukken de voordelen. Het is het kortste tracé over Nederlands grondgebied, Breda kan worden opgenomen in de dienstregeling en het tracé kan worden gebundeld met een snelweg. Ambtenaren van

het ministerie van v&w overtuigen de minister ervan dat het ondanks deze voorkeur beter is om tegenover de Belgische partijen niet de suggestie te wekken dat er geen onderhandelingsruimte is. Om deze reden worden ook de twee overige tracés in de PKB-procedure meegenomen.

Hoewel de nieuwe Hsl-Nota al in 1994 verschijnt, zal deze pas in 1996 door de Tweede Kamer worden goedgekeurd. Dit komt door het binnenlands verzet, maar ook door het uitblijven van overeenstemming met de Belgische regering over het tracé tussen Rotterdam en Antwerpen.

Voor de gemeenten die langs het voorkeurstacé liggen, verzetten zich hevig tegen dit tracé. Het ministerie van v&w is vanwege dit felle verzet genoodzaakt veel tijd en energie te steken in de draagvlakverwerving, wat ten koste gaat van de aandacht voor de grensoverschrijdende besluitvorming op dit terrein. De binnenlandse weerstand vertraagt hiermee de grensoverschrijdende besluitvorming.

De verhoudingen ontgooien (1993-1994)

De top van het ministerie van v&w richt het vizier pas na de totstandkoming van deel 1 van de PKB serieus op het bereiken van overeenstemming met België. Voor die tijd wordt achter de schermen wel op ambtelijk niveau gewerkt aan een oplossing om uit de ontstane impasse te komen. De ambtenaren pogen door gezamenlijke grensoverschrijdende studies het onderwerp te depolitiseren en de verstandhouding tussen beide landen te verbeteren. In 1993 voeren Nederlandse en Belgische partijen samen twee studies uit. We beschrijven hierna de belangrijkste uitkomsten van deze twee studies.

Spoor naar 2010 (1993) – capaciteitsstudie

In 1993 voeren de NS en de NMBS op verzoek van het Belgische ministerie van Verkeerswezen en het Nederlandse ministerie van v&w een verkenning uit naar de toekomstige behoefte aan railinfrastructuur (kwaliteit en capaciteit) tussen Antwerpen en Rotterdam. De belangrijkste conclusie van het onderzoek is dat de huidige grensoverschrijdende spoorverbinding Antwerpen-Essen-Roosendaal-Rotterdam (de twee sporen tellende lijn 12) gezien de verwachte ontwikkelingen van het toekomstige treinverkeer (personen- en goederenvervoer) onvoldoende capaciteit heeft. Om het treinverkeer ook in de toekomst aan te kunnen, zal een uitbreiding van de railinfrastructuur nodig zijn. Deze conclusie komt overeen met de conclusies die eerder in nationale studies zijn getrokken.¹³

De uitkomst van deze studie werpt een nieuw licht op de tot dan toe gevoerde tracédiscussie. Deze sluit immers de tracévariant uit waarbij een nieuwe hsl-spoorlijn langs Roosendaal in Essen aansluit op het bestaande Belgische spoor (lijn 12). Daarmee is tracé H uit de eerste Hsl-Nota van de baan.

Om het capaciteitsknelpunt op het baanvak van Antwerpen tot de Nederlandse grens op te lossen, worden in het rapport verschillende alternatieven met elkaar vergeleken. Uit de verkenning komt naar voren dat de volgende vier tracés relevant zijn om verder te onderzoeken:

1. Een nieuw hsl-spoor dat bundelt met de havenweg (het Havenwegtracé).

13. Uit een studie van McKinsey & Company komt in 1992 naar voren dat het marktpotentieel van personenvervoer via de hsl op het tracé Rotterdam-Antwerpen groter is dan tot dan toe is verondersteld. En uit een studie van Coopers & Lybrand Management Consultants in datzelfde jaar blijkt dat het goederenvervoer op het tracé Rotterdam-Antwerpen meer zal groeien dan aanvankelijk verwacht. Dit betekent dat de veronderstellingen waarop de eerste Hsl-Nota is gebaseerd, niet meer houdbaar zijn. Daarmee komen de keuze en de onderbouwing voor het tracé langs Roosendaal (tracé H) op lossen schroeven te staan. De uitkomsten van deze studies vormen uiteindelijk de aanleiding voor het besluit een grensoverschrijdende studie naar de spoorcapaciteit op dit traject te doen (TK 2004a).

2. Een nieuw hsl-spoor dat bundelt met de E19-A16.
3. Het uitbreiden van de bestaande lijn 12 van twee naar vier sporen.
4. Het doortrekken van goederenlijn 11 naar de lijn Bergen op Zoom-Goes, waardoor het goederenvervoer van de bestaande lijn 12 naar een nieuwe spoorlijn wordt verplaatst en op lijn 12 zelf zo meer capaciteit beschikbaar komt voor personenvervoer.

Op basis van deze studie valt de vierde optie af. Ook na aanleg van deze goederenlijn zou de bestaande tweesporige lijn 12 de verwachte treincapaciteit niet kunnen verwerken (zie kader 'Goederenlijn 11').

De onderzoekers geven niet alleen een overzicht van de mogelijke tracés, maar maken ook inzichtelijk wat voor beide partijen belangrijk is. Zodoende zorgt het rapport ervoor dat de partijen wederzijds een beter begrip krijgen voor elkaars belangen en standpunten. Daarnaast constateren zij dat de duurste variant voor België (E19-A16) in totaal het goedkoopst zal zijn en de goedkopere oplossing voor België (Havenwegtracé) in totaal het duurst (NS & NMBS 1993: 4). Dit hangt samen met het verschil in lengte van de tracés op Nederlands en Belgisch grondgebied. De onderzoekers bevelen aan een eventueel aangepaste kostenverdeling voor de financiering van de aanleg van de hsl te overwegen. Met deze suggestie leggen zij de basis voor een doorbraak in de onderhandelingen, zoals later zal blijken.

Op het goede spoor (1993) – tracéstudie

Deze tweede grensoverschrijdende studie is niet door de spoorwegmaatschappijen zelf, maar door het Projectbureau HSL-Infra en het Vlaamse adviesbureau Studiegroep Omgeving uitgevoerd. De NS en NMBS zijn overigens wel nauw bij het werk betrokken. Verder verschilt de aanpak met die van de eerste studie, omdat de Vlaamse regering een directe betrokkenheid heeft.

In deze studie zijn de drie overgebleven alternatieven uit *Spoor naar 2010* – het Havenwegtracé, het E19-A16-tracé en de uitbreiding van spoorlijn 12 – als uitgangspunt genomen. Van elk tracé worden enkele varianten op drie verschillende onderwerpen met elkaar vergeleken: vervoersaspecten (de gevolgen voor reistijd, kwaliteit, medegebruik), ruimtelijke ordening en milieu (de gevolgen voor bebouwd gebied, verkeer, geluid, bodem en water, bos en landbouw, recreatie, landschap, flora en fauna) en de kosten.

De Nederlandse en Belgische onderzoekers hebben van tevoren afgesproken op welke manier de verschillende aspecten onderzocht moeten worden. Vervolgens hebben de Nederlandse onderzoekers de gegevens voor het Nederlandse deel van de tracés in beeld gebracht, en de Belgische onderzoekers de gegevens voor het Belgische deel. De gegevens zijn uiteindelijk gezamenlijk geïnterpreteerd. In dit proces ontstaat bij de Belgische onderzoekers het gevoel dat hun Nederlandse collega's door de top van het ministerie van v&w onder druk worden gezet om de vooraf gewenste uitkomst van het E19-A16-tracé te bevestigen.

Het voorstel om goederenlijn 11 door te trekken naar Bergen op Zoom-Goes en Rotterdam komt van de Vlamingen. Deze optie zou de ontsluiting van de haven van Antwerpen ten goede komen. Daarnaast zou de bestaande lijn 12, waar nu nog goederen over worden vervoerd, op termijn niet in staat zijn om de verwachte groei van goederenvervoer op te vangen. Verder zou vanwege de dichte bebouwing langs lijn 12 het vervoer van gevaarlijke stoffen tot externe veiligheidsproblemen kunnen leiden.

Nederland gaat met deze wens akkoord en neemt in het Hsl-Verdrag, dat op 21 december 1996 tussen Nederland en België wordt gesloten, een artikel (9) op waarin beide landen overeenkomen vóór 1 januari 2000 een tracékeuze over de doortrekking van goederenlijn 11 naar de lijn Bergen op Zoom-Goes te maken (TK 1997). Goederenlijn 11 kan worden gezien als compensatie van Nederland aan Vlaanderen in ruil voor instemming van Vlaanderen met het Nederlandse voorkeustracé E19-A16.

Ondanks deze afspraak, zal het voorlopig niet tot een doortrekking van deze lijn komen. België trekt het voorstel namelijk terug, wat naar verluidt iets te maken heeft met het Nederlandse besluit om Vlissingen, wat de Antwerpse haven als concurrent ziet, op de goederenlijn aan te sluiten. Hierdoor zou het Vlaamse voordeelproject zijn veranderd in een Nederlands voordeelproject, waardoor de koppeling van de goederenlijn met de hsl minder logisch is. Waarom zou België immers een Nederlands voordeelproject koppelen met een Vlaams nadeelproject?

Nederland is overigens niet rouwig om dit besluit. Een latere studie van het CPB (2003) heeft namelijk uitgewezen dat de groeicijfers die het ministerie van V&W voor goederenlijn 11 hanteerde, niet realistisch waren. In recent onderzoek is deze bevinding nogmaals onderschreven, en is geconcludeerd dat de bestaande spoorlijn langs Roosendaal op korte termijn geen serieus knelpunt zal gaan vormen. Sterker nog, door de komst van de hsl zal de capaciteit voor goederenvervoer over de bestaande spoorlijn via Roosendaal zelfs toenemen. Een aparte goederenlijn 11 is dus nog niet nodig.¹⁴

In het rapport worden van elke tracévariant de voor- en nadelen weergegeven, maar wordt geen eindoordeel geveld over het meest wenselijke tracé. Dit is een bewuste keuze: de onderzoekers menen dat het de taak van 'de politiek' is om te beoordelen aan welk aspect (vervoer, ruimtelijke ordening en milieu, kosten) het meeste gewicht moet worden toegekend.

Hoewel op basis van de studie nog geen voorkeustracé wordt bepaald, wordt wel besloten de bestaande lijn 12 als optie te schrappen. De inpassing zou grote problemen opleveren (onder andere de sloop van veel woningen) en daarmee grote maatschappelijke weerstand oproepen. Hoewel dit laatste geen onderdeel is van het onderzoek, zijn de politieke problemen die daarmee gepaard gaan een reden om deze optie te laten vallen. Hiermee wordt voorkomen dat (als gevolg van de onderhandelingsdynamiek) uiteindelijk een tracé (lijn 12) wordt gekozen dat waarschijnlijk het minst wenselijk is, maar als compromis haalbaar zou zijn.

De E19-A16- en Havenwegvarianten worden uitvoerig vergeleken. Op het punt van vervoer scoort het E19-A16-tracé goed. Bij ruimtelijke ordening en milieu scoren de E19-A16-varianten duidelijk beter op effecten op de natuur.¹⁵ Op de terreinen van geluidhinder in woongebieden en recreatie scoort dit tracé daarentegen duidelijk minder goed dan de Havenwegtracés.

Wat betreft de verdeling van de kosten, leiden de verschillende varianten tot sterk uiteenlopende uitkomsten. Dit hangt samen met het grillige verloop van de grens, waardoor er grote verschillen zijn in de lengte van tracégedeelten in elk land. Dat leidt ertoe dat wat voor België het goedkoopste tracé is, in Nederland tot de duurdere tracés hoort en omgekeerd (Projectbureau HSL-Infra & Studiegroep Omgeving 1993: 80).

Nog altijd geen overeenstemming (1993)

Hoewel minister Maij-Weggen lange tijd relatief weinig oog heeft voor de relatie met de Belgen, komt daar aan het einde van haar zittingsperiode – met de verkiezingen in zicht – verandering in en zoekt zij toenadering. Snelheid is daarbij geboden, aangezien haar zittingsperiode er bijna op zit en zij per se de nieuwe Hsl-Nota zelf wil uitbrengen. Overeenstemming met de Belgen is na de ervaringen met de eerste nota een voorwaarde voor het uitbrengen van de nieuwe nota.

De timing voor dit slotoffensief van minister Maij-Weggen is goed. De staatshervormingen, die in België in juli 1993 zijn doorgevoerd, bieden immers nieuwe openingen om vooruitgang te boeken in de onderhandelingen met België over het Scheldedossier en daarmee indirect ook over de hsl. Verder biedt minister Maij-Weggen (in de vorm van een lening) een voorfinanciering aan van maximaal 600 miljoen gulden van de aanlegkosten van de hsl als het E19-A16-tracé wordt gekozen. Verder is Nederland bereid maximaal 200 miljoen gulden bij te dragen aan de verdieping van de Schelde (TK 2004a: 50).

Ondanks de toenadering van Nederlandse zijde wordt geen overeenstemming bereikt. De Belgen gaan niet akkoord met het voorstel voor een lening; ze willen geen lening, maar een financiële tegemoetkoming voor de extra kosten die zij moeten maken voor de aanleg van het langere hsl-tracé langs de

¹⁵. Op de terreinen van 'geluidhinder in stille gebieden', 'flora en fauna' en 'landschap'.

E19-A16. Hoewel Nederland vervolgens ook op dat punt de Belgen hun zin geeft, wordt alsnog geen overeenstemming bereikt, omdat beide partijen het niet eens kunnen worden over de hoogte van het bedrag dat Nederland aan België moet betalen (TK 2004a).

Door de gezamenlijke studies en het bespreekbaar maken van een financiële tegemoetkoming komen de partijen wel wat dichterbij elkaar, maar op het politieke vlak zijn de verhoudingen nog altijd broos. Bij de bespreking van het *Op het goede spoor*-rapport door de beide ministers en hun ambtelijke top, ontstaat er onenigheid tussen Nederland en Vlaanderen over de interpretatie van de studieresultaten. Volgens minister Maij-Weggen komt uit de studie naar voren dat het E19-A16-tracé het beste traject is. Haar Vlaamse collega Kelchtermans is het daar niet mee eens, omdat die conclusie volgens hem op basis van het studiemateriaal niet kan worden getrokken. De Vlaamse delegatie ervaart het optreden van de Nederlandse minister en de ambtelijke top als arrogant. Een gebrek aan gemeenschappelijke (gedeelde) kennis en verstoorde persoonlijke verhoudingen blijven de onderhandelingen parten spelen en een overeenstemming in de weg staan.

Doorbraak in de verhoudingen (1994)

In mei 1994 treedt in Nederland een nieuw kabinet aan (Kok I), dat goed nabuurschap hoog in het vaandel heeft staan.¹⁶ De nieuwe Nederlandse minister Jorritsma en haar Vlaamse ambtgenoot Kelchtermans hebben vanaf het begin een constructieve relatie. Ze besluiten in november 1994 tot een nieuwe, gezamenlijke studie naar de hsl-tracés tussen Antwerpen en Rotterdam, omdat de vorige studie (*Op het goede spoor*) geen duidelijke conclusies heeft opgeleverd.¹⁷

In december 1994 bezegelen minister-president Kok en de Vlaamse premier Van den Brande de eerder door de ministers gemaakte afspraken. Ze besluiten tot de instelling van een Vlaams-Nederlandse ambtelijke werkgroep die onderzoek zal gaan doen naar het tracé tussen Antwerpen en Rotterdam. Aan deze afspraak worden enkele voorwaarden verbonden, die belangrijk zullen blijken te zijn voor het vervolg van het onderhandelingsproces en de uitkomst ervan.

Zo wordt afgesproken dat de uitkomst van het onderzoek – waarin de grens wordt ‘weggedacht’ – richtinggevend zal zijn voor de uiteindelijke tracékeuze. Hiermee trachten de bewindslieden de tracékeuze te depolitiseren. Voorkomen moet worden dat na de studie discussies ontstaan over de betekenis van de onderzoeksresultaten voor de tracékeuze. Hiermee ontlopen de ministers de verantwoordelijkheid om lastige politieke keuzes te moeten maken; het onderzoek reikt immers het beste alternatief aan. Hiermee wordt voorbijgegaan aan het feit dat bepaalde keuzes die ambtenaren moeten maken om een beste alternatief te kunnen kiezen, in feite politiek van aard zijn.

De twee belangrijkste tracés hebben op verschillende terreinen voor- en nadelen. In feite gaat het om een weging van het belang van natuur (in gevaar bij het Havenwegtracé) versus het belang van omwonenden en recreanten (in gevaar bij het E19-A16-tracé).

¹⁶ NRC Handelsblad,

1 december 1994.

¹⁷ NRC Handelsblad,

8 november 1994,

1 december 1994.

Aan Vlaamse kant bestaat (achteraf gezien) het vermoeden dat Nederland op voorhand heeft geweten dat een dergelijke exercitie voordelig zou uitpakken voor het Nederlandse voorkeurstracé E19-A16; Nederland had op dat moment immers al een heleboel deelstudies (tracéstudies) verricht. Vlaamse parlementsleden verwijten de Vlaamse regering dan ook later ‘stapje voor stapje door de Nederlandse onderhandelingsstrategie te zijn gerold’ (Vlaams Parlement 1996b: 4).

Verder spreken Kok en Van den Brande van tevoren af dat het E19-A16-tracé alleen een optie is als Nederland financieel over de brug komt. Tot slot spreken ze af het Scheldedossier parallel te laten lopen met de hsl. Dit betekent dat de harde koppeling die tussen het Schelde- en het hsl-dossier bestond, plaatsmaakt voor een zachte koppeling (of parallelle besluitvorming). Dit houdt in dat de dossiers voortaan op eigen merites worden beoordeeld. Met het sluiten van het verdrag voor de verdieping van de Schelde, in januari 1995, wordt de tweede verdieping van de Schelde beklonken. Dit maakt de baan vrij om in het hsl-dossier overeenstemming te bereiken.

Gezamenlijk feitenonderzoek (1995)

De Vlaams-Nederlandse ambtelijke werkgroep

In navolging van de afspraak tussen Kok en Van den Brande wordt een werkgroep ingesteld die gaat onderzoeken welk hsl-tracé tussen Antwerpen en Rotterdam de voorkeur zou moeten krijgen. De voorzitter van de werkgroep is de Vlaamse secretaris-generaal van het departement Leefmilieu en Infrastructuur, Desmyter. Opvallend is dat Desmyter ook de voorzitter is geweest van de werkgroep die begin 1995 tot het verdrag voor de verdieping van de Schelde komt, en ook betrokken is bij de IJzeren Rijn (zie verder de overige casussen).

Het onderzoek wordt uitgevoerd door studiegroep STABO CV en het Projectbureau HSL-Zuid-Infra. De reden om STABO CV, een Belgisch consultancybureau, bij het onderzoek te betrekken, heeft te maken met de procedures die in Vlaanderen gelden bij een gewestplanherziening. Deze procedures schrijven onderzoek door een onafhankelijke consultant voor. Aanvankelijk staat de Nederlandse delegatie hier nogal argwanend tegenover, op grond van de vraag hoe objectief en onafhankelijk deze consultant zal zijn. De Nederlandse vertegenwoordigers gaan alsnog akkoord, omdat ze niet het risico willen lopen de Vlaamse ruimtelijkeordeningsprocedures te schenden en zodoende in een later stadium een stap terug te moeten doen in het proces.

Volgens betrokkenen bestaat er aanvankelijk wantrouwen tussen de Nederlandse en Vlaamse delegatie. Gaandeweg het proces groeit het vertrouwen, waaraan twee factoren bijdragen. Ten eerste zorgt het werken met vaste delegaties die regelmatig bijeenkomen ervoor dat de leden elkaar beter leren kennen en er goede relaties ontstaan; zo kunnen de delegatieleiders van Nederland en Vlaanderen het goed met elkaar vinden. Ten tweede speelt de gekozen onderzoeksaanpak (van gezamenlijk feitenonderzoek) een belangrijke rol bij het opbouwen van onderling vertrouwen. De aanpak verschilt van die van het

Op het goede spoor-onderzoek, omdat de deskundigen uit Nederland en België nu samen verantwoordelijk zijn voor de score van de tracés aan beide kanten van de grens.

Het tussenrapport van de Vlaams-Nederlandse ambtelijke werkgroep (1995)
In september 1995 komt de werkgroep met een tussenrapport waarin het Havenwegtracé en het E19-A16-tracé met elkaar worden vergeleken (zie STABO CV & Projectbureau HSL-Zuid-Infra 1995). De uitkomsten van deze studie komen in grote lijnen overeen met die van *Op het goede spoor*. Uit het rapport komt naar voren dat het E19-A16-tracé op alle drie de onderzochte onderwerpen (vervoer, ruimtelijke ordening en milieu, aanlegkosten) beter scoort dan het Havenwegtracé. Dit verschil in effect heeft vooral te maken met het verschil in lengte, het medegebruik en de bundeling van beide tracés. Het E19-A16-tracé is in zijn geheel 5 kilometer korter dan het Havenwegtracé, waardoor het beter scoort wat betreft de vervoersaspecten (vooral tracégebonden kenmerken als lengte en toegelaten snelheid), ruimtelijke ordening en milieu en de kostprijs. Omdat het tracé korter is, heeft het een kortere reistijd en heeft het een beter exploitatieresultaat. Daar de reistijdwinst van dit tracé slechts 1 minuut is, gaat het hier slechts om een minimaal voordeel. De kostprijs van het E19-A16-tracé geldt overigens alleen als ter hoogte van het Peerdsbos niet voor een tunnel, maar voor een gelijkvloerse oplossing wordt gekozen. Nederland is fel tegenstander van een tunnel door het Peerdsbos, vanwege de kosten van een dergelijke ingreep, maar ook vanwege de vrees dat dit een precedent zou kunnen vormen voor discussies over tunnels in Nederland.¹⁸ Verder biedt het E19-A16-tracé betere mogelijkheden voor medegebruik dan het Havenwegtracé; het laat toe Breda in noordelijke en zuidelijke richting aan te sluiten op het hsl-netwerk. Ten slotte bundelt het E19-A16-tracé beter met de snelwegen, waardoor het beter scoort op ruimtelijkeordenings- en milieucriteria. Hoewel de analyse positiever is over het E19-A16-tracé dan over het Havenwegtracé, wordt er geen definitieve uitspraak gedaan over het gewenste tracé.

Draagvlakverwerving (1995-1996)

De Vlaamse minister van Openbare Werken, Vervoer en Ruimtelijke Ordening Kelchtermans neemt in 1995 niet één maar twee tracés in procedure voor de gewestplanherziening, zowel voor het E19-A16-tracé als het Havenwegtracé. Dit is een opvallende keuze, omdat normaal gesproken alleen een gekozen tracé in procedure wordt gebracht. Met de (Vlaamse) parlementsverkiezingen in zicht komt het de regerende partijen niet goed uit zich net voor de verkiezingen vast te leggen op het zeer onpopulaire, maar wel steeds aannemelijker E19-A16-tracé (STABO CV & Projectbureau HSL-Zuid-Infra 1995). De voorgestelde gewestplanwijzigingen leveren uiteindelijk duizenden bezwaarschriften op, waarvan het merendeel gericht is op het E19-A16-tracé (Vlaams Parlement 1996a: 5).

Door naar aanleiding van het tussenrapport in de Nederlandse pers te stellen dat een principeakkoord met België is bereikt over het hsl-tracé ten noorden van Antwerpen, ondermijnt minister-president Kok onbedoeld de positie

18. Uiteindelijk heeft het Groene Hart wel een tunnel en het Peerdsbos niet!

van zijn Vlaamse onderhandelingspartners minister van Openbare Werken, Vervoer en Ruimtelijke Ordening Baldewijns¹⁹ en premier Van den Brande.²⁰ Hij haalt zich de woede van de Vlaamse regering op de hals, die zich uitgebreid moet verantwoorden in het Vlaams parlement. Een en ander zou immers impliceren dat het openbaar onderzoek ten behoeve van de gewestplanwijzigingen een wassen neus is. Van den Brande en Baldewijns ontkennen dat er al een akkoord is en ook dat er toezeggingen aan Nederlanders zijn gedaan in verband met het verdrag over de uitdieping van de Schelde in 1995. Minister-president Kok verontschuldigt zich bij zijn Vlaamse collega, om een crisis in de onderhandelingen te voorkomen.²¹

Eindrapport Vlaams-Nederlandse ambtelijke werkgroep (1996)

In maart 1996 komt de Nederlands-Vlaamse werkgroep met zijn eindrapport (zie STABO CV & Projectbureau HSL-Zuid-Infra 1996), waarin wordt geadviseerd te kiezen voor het E19-A16-tracé. Dit advies komt niet onverwacht, omdat uit het tussenrapport van de werkgroep (1995) al viel af te leiden dat het advies in deze richting zou gaan. Overigens zijn de verschillen tussen de varianten genuanceerd en niet overdreven groot, waardoor de weging van de verschillen de criteria van grote invloed is op het eindresultaat. Deze weging ligt als gevolg van de opdracht bij de onderzoeksgroep, maar het is onwaarschijnlijk dat ze niet is beïnvloed door de voorkeuren van de ambtelijke en politieke top over de gewenste uitkomst (zie ook kader 'Overzicht tracélengte en kostprijs').

Conform de opdrachtformulering zal Nederland, in ruil voor dit tracé, België financieel moeten compenseren voor de meerkosten van dit tracé in vergelijking met het Havenwegtracé. Na enkele maanden onderhandelen bereiken minister Jorritsma en de federale minister Daerden in juli 1996 hierover overeenstemming (zie ook kader 'Financiële tegemoetkoming te hoog of niet?'). Het zal vervolgens nog tot december 1996 duren voordat deze afspraken in een verdrag zullen worden vastgelegd en ondertekend.

Nederland wacht bewust lang alvorens het zich bereid toont om de Belgen financieel te compenseren, onder andere omdat wordt gevreesd te moeten meebetalen aan de dure tunnel onder Antwerpen, welke ook voor Nederland (qua reistijd) veel voordeel zal bieden.

De keuze voor het E19-A16-tracé (1996)

Op basis van het rapport van de Vlaams-Nederlandse ambtelijke werkgroep besluit de Vlaamse regering op 23 mei 1996 het E19-A16-tracé te kiezen en dit in het gewestplan op te nemen. Dezelfde dag biedt minister Jorritsma de Tweede Kamer de PKB Hsl-Zuid-deel 3 (zie TK 1996a) aan, waarin het kabinet kiest voor het tracé dat vrijwel geheel bundelt met de E19-A16.

Naar aanleiding van de PKB-deel 3 vinden in totaal drie Kamerdebatten plaats.²² Opvallend in die debatten is dat deze haast uitsluitend in het teken staan van de tracékeuze. De strategische vraag (over het nut en de noodzaak) en kostenafwegingen zijn hierdoor ondergesneeuwd (TK 2004a: 166). Verder gaat het debat voornamelijk over het tracé ten noorden van Rotterdam en veel minder over het tracé ten zuiden daarvan. Op 19 december 1996 gaat de

19. Kelchtermans is van 1992-1995 minister van Openbare Werken, Vervoer en Ruimtelijke Ordening. Na de verkiezingen in 1995 volgt Baldewijns Kelchtermans op.
20. Premier Van den Brande blijft na de verkiezingen in 1995 in functie.
21. Vlaams Parlement, plenaire vergadering 25 oktober 1995.
22. Respectievelijk op 28 oktober (TK 1996c), 4 november (TK 1996d) en 16 december 1996 (TK 1996e).

FINANCIËLE TEGEMOETKOMING TE HOOG OF NIET?

Om te bepalen of de compensatie die Nederland heeft geboden redelijk is, kunnen de volgende redenatie en globale berekening worden voorgesteld. De totale kosten in Nederland voor de aanleg van de hsl bedragen 5,8 miljard euro (exclusief btw). Voor dit bedrag is in Nederland 100 kilometer spoor aangelegd (Amsterdam-Belgische grens).²³ Dit betekent dat de hsl bij benadering per kilometer 58 miljoen euro kost. Vanwege de keuze voor het E19-A16-tracé moeten de Belgen in totaal 25 kilometer meer spoor aanleggen. Wanneer voor het Havenwegtracé zou zijn gekozen, dan had Nederland 30 kilometer meer spoor moeten aanleggen (zie overzicht tracélengte en kostprijs). Dit betekent dat gemiddeld 27,5 kilometer voor- dan wel nadeel wordt gehaald in de verschillende alternatieven ([25+30]:2). Als ervan wordt uitgegaan dat de voor- en nadelen tussen de landen eerlijk worden verdeeld, dan zou elk land (27,5:2) 13,75 kilometer spoor voor zijn rekening moeten nemen. In totaal heeft Nederland de Belgen 374 miljoen euro betaald, ofwel (374:13,75) 27,2 miljoen euro per kilometer. De vergoeding die Nederland aan België betaalt, ligt daarmee onder de gemiddelde kosten (van 58 miljoen euro) per kilometer spoor in Nederland.

OVERZICHT TRACÉLENGTE EN KOSTPRIJS VAN HET HAVENWEG- EN E19-A16-TRACÉ

	Havenwegtracé	E19-A16-tracé
Tracélengte (in km) in België*	11	36
Tracélengte (in km) in Nederland	89	59
Totale lengte Rotterdam-Antwerpen**	100	95
Kostprijs (in miljoen guldens)***	4.260	3.923

Bron: *Vlaams Parlement (1996a:1); **STABO CV & Projectbureau HSL-Zuid-Infra (1995: 68); ***STABO CV & Projectbureau HSL-Zuid-Infra (1996:34).

23. www.hsl-zuid.nl.

Tweede Kamer akkoord met het aangepaste kabinetsstandpunt. Vervolgens stemt de Eerste Kamer in juli 1997 ermee in, waarna de PKB-deel 4 (Projectbureau HSL-Zuid 1997) in het *Staatsblad* verschijnt en van kracht is.

Het Hsl-Verdrag (1996)

Na enkele maanden onderhandelen bereiken Nederland en België in de zomer van 1996 overeenstemming over de hoogte van de financiële tegemoetkoming. Deze afspraak plus een aantal andere afspraken worden – op verzoek van België – vervolgens in een verdrag vastgelegd, dat beide landen op 21 december ondertekenen. In dit verdrag spreken beide landen af een nieuw hsl-spoor langs de E19-A16 aan te leggen en zegt Nederland toe eenmalig een bijdrage van 374 miljoen euro aan België te betalen (TK 1997).

Een andere toezegging die Nederland aan België doet, heeft betrekking op twee andere grensoverschrijdende dossiers, te weten goederenlijn 11 en de IJzeren Rijn. In het eerste geval wordt afgesproken vóór 1 januari 2000 een tracékeuze te zullen maken, in het tweede dossier belooft Nederland actief te zullen meewerken aan een haalbaarheidsstudie (TK 1997). Wat aan het verdrag opvalt, is dat het geen afspraken omvat over reistijden, noch over de stations die de hsl zal aandoen. Deze twee punten zullen in het vervolg van het proces nog de nodige spanningen tussen beide landen veroorzaken.

De hoogte van de financiële tegemoetkoming levert zowel in Nederland als in Vlaanderen stof op voor discussie. De Nederlanders vinden het bedrag te hoog en de Vlamingen vinden het te laag. Ook parlementsleden mengen zich in dit debat. Zo zegt Kamerlid Van den Berg (SGP): ‘Wij hebben zelf al knelpunten genoeg en vinden niet dat wij onze zuiderburen ook nog bij knelpunten moeten helpen. Zo armlastig is men daar nu toch ook weer niet’ (TK 1996c: 73). Volgens Vlaamse parlementariërs is er een discrepantie tussen het bedrag aan meer-kosten zoals dat is berekend door de Vlaams-Nederlandse ambtelijke werkgroep, en het uiteindelijke bedrag dat Nederland België zal betalen. Zij noemen het dan ook ‘een slechte koop’ en zijn bang dat dit de komende jaren in Vlaanderen gevoeld zal worden en ten koste zal gaan van de investeringen van de NMBS in het binnenlandse spoorwegenet (Vlaams Parlement 1996b).

Ondanks de kritiek wordt het verdrag in Nederland en België wel geratificeerd. In Nederland keurt de Tweede Kamer het verdrag stilzwijgend goed (18 oktober 1997); er wordt geen gebruikgemaakt van de mogelijkheid om het verdrag aan uitdrukkelijke goedkeuring van de Staten-Generaal te onderwerpen (TK 2004a: 175). De inhoud van de afspraken is al in eerdere debatten (over de PKB-deel 3) aan de orde geweest.²⁴ In België ratificeert alleen het Belgische parlement het verdrag, niet het Vlaamse parlement. Dit omdat de spoorwegen en daarmee ook het Hsl-Verdrag een exclusief federaal onderwerp zijn.

24. De PKB-deel 3 is op 14 en 28 oktober 1996 in de vaste commissies voor V&W en voor VROM besproken. Vervolgens is het in het Kamerdebat van 4 november 1996 aan de orde geweest.

Epiloog: vlak voor het eindstation opnieuw vertraging

Het verdrag van 1996 betekent niet het einde van de twisten tussen Nederland en België/Vlaanderen over de hsl. Bij de aanleg ervan zal nog diverse malen en over verschillende onderwerpen onenigheid tussen beide landen ontstaan, en bijgevolg vertraging. Enkele onderwerpen waarover beroering ontstaat, zijn de afgifte van bouwvergunningen, dienstregelingen en reistijden.

Strijd over IJzeren Rijn vraagt aanleg hsl

In 2000 vertraagt de Vlaamse regering de aanleg van de hsl – door te treuzelen met de afgifte van de bouwvergunningen –, in de hoop dat dit als breekijzer kan dienen om de Nederlanders tot toegevingen te dwingen in het dossier van de IJzeren Rijn. In 2000 bereikt de federale overheid met Nederland een principeakkoord over de reactivering van de IJzeren Rijn (zie verder de casus zelf in dit boek) en geeft het Vlaams Gewest enkele maanden daarop de bouwvergunningen voor de hsl af. Al met al zorgt dit voor een vertraging van zo'n zeven maanden, waardoor de NMBS pas in de zomer van 2000 met de bouw van de hsl kan starten.²⁵

De onduidelijk vervoersovereenkomst zorgt voor nieuwe conflicten

Een aantal jaar later, in 2004, ontstaat opnieuw onenigheid tussen Nederland en België over de hsl, ditmaal over de exploitatie ervan. Het conflict zal maar liefst een jaar duren voordat het wordt opgelost.²⁶ De onenigheid is terug te voeren op het feit dat de onderhandelingen in twee ronden plaatsvinden. In de eerste ronde maken Nederland en België eerst samen afspraken over het vervoer; op dat moment is de vervoerder in Nederland nog niet bekend, omdat de openbare aanbestedingsprocedure nog in volle gang is. In de tweede ronde, wanneer bekend is dat de High Speed Alliance (HSA) – met aandeelhouders KLM en NS – het vervoer in Nederland op zich gaat nemen, worden de onderhandelingen vervolgens tussen de HSA en de NMBS gevoerd. Tijdens die onderhandelingen komt naar voren dat de afspraken die eerder tussen de Nederlandse en Belgische staat zijn gemaakt niet helder zijn, en aan beide kanten van de grens anders worden geïnterpreteerd.

De onduidelijkheid tussen Nederland en België, HSA en NMBS, heeft betrekking op de dienstregeling, de reistijden en de kosten- en opbrengstenverdeling. Nederland en de HSA gaan ervan uit dat er tussen Brussel en Breda 16 (shuttle) treinen per richting per dag en tussen Brussel en Den Haag 4 (shuttle) treinen per richting per dag gaan rijden. De NMBS voelt daarentegen niks voor deze shuttledienst naar Breda en Den Haag, noch voor de frequentie waarmee beide steden worden bediend; de Belgische spoorwegmaatschappij meent dat dit een verliesgevend traject zal zijn.²⁷

Een andere tegenvaller waarmee de HSA wordt geconfronteerd, is dat de NMBS een rekenfout heeft gemaakt waardoor de reistijd 17 minuten langer zal zijn dan verwacht (waarvan 8 minuten structureel).²⁸ Dit zal volgens de HSA de aantrekkelijkheid en de rentabiliteit van de spoorlijn benadelen.

25. *De Standaard*, 9 maart 2000, 28 maart 2000, 30 maart 2000 en 17 juli 2000.

26. *De Standaard*, 26 januari 2005.

27. *De Standaard*, 20 maart 2004.

28. *De Standaard*, 20 maart 2004.

Tot slot blijken de aannames over het aantal te verwachten 'hsl-passagiers' die beide spoorwegmaatschappijen hanteren nogal uiteen te lopen en ontstaat er onenigheid over de verdeling van kosten en opbrengsten tussen beide landen.

Even dreigen de conflicten die tussen Nederland en België over de hsl zijn ontstaan, ook andere grensoverschrijdende dossiers te blokkeren. Zo komen de ontstane problemen tijdens het Kamerdebat over het rapport van de commissie-Duivesteijn (op 8 december 2004) ter sprake en laten de PVDA- en de CDA-fracties minister Peijs weten dat zij 'alle dossiers in stelling mag brengen'. Hierop stuurt zij de Belgische federale minister Vande Lanotte een brief, waarin zij dreigt het hsl-dossier en de verdieping van de Schelde te koppelen.²⁹ Vande Lanotte heeft overigens deels zelf het vuurtje aangewakkerd door in het televisieprogramma *Zembla* de discussie over de reistijd te bagatelliseren met de opmerking 'dat enkele minuten meer of minder op een traject toch niet zoveel verschil maken'.³⁰

Ondanks de dreiging worden beide dossiers niet aan elkaar gekoppeld. Zo weten minister-president Balkenende en de Vlaamse premier Leterme op 20 januari 2005, nog voordat de knelpunten in het hsl-dossier zijn opgelost, afspraken met elkaar te maken over de Scheldeverdieping (zie verder de casus zelf in dit boek).

Ook voor de hsl komt het uiteindelijk tot een oplossing. Minister van V&W Peijs, minister van Overheidsbedrijven Vande Lanotte en de beide vervoerders (HSA en NMBS) maken op 6 maart 2005 de volgende afspraken. Ten eerste zullen de twee aparte treindiensten tussen Den Haag en Brussel en Breda en Brussel worden gecombineerd tot één treindienst Den Haag-Brussel, met stops in Rotterdam Centraal, Breda Centraal, Noorderkempem (Brecht), Antwerpen Centraal, Mechelen, Brussel Centraal en Brussel-Zuid. Door de treindiensten te combineren, zullen de exploitatiekosten van de dienst dalen en zal de levensvatbaarheid ervan vergroten, wat het acceptabel maakt voor de NMBS (TK 2005). Naast deze shuttletrein zal ook nog de Thalys een keer per uur gaan rijden en stoppen op Amsterdam Centraal, Schiphol, Rotterdam Centraal, Antwerpen Centraal, Brussel-Zuid en Parijs-Noord.

Ten tweede neemt de NMBS het verlies bij de exploitatie van bovengenoemde dienst voor eigen rekening. Tot slot beloven de Nederlandse overheid en de HSA af te zien van een poging om eventuele schade als gevolg van de foutieve reistijdenopgave van de NMBS (ten tijde van de aanbesteding van het vervoer in Nederland) op de Belgische overheid, de NMBS of Infrabel (het studie bureau van de NMBS) te verhalen (TK 2005).

Slotbeschouwing

Hoe heeft de besluitvorming rond de Hsl-Zuid zich inhoudelijk ontwikkeld? Met andere woorden: hoe is de probleemdefinitie tot stand gekomen, hoe is de beoordeling van het nut en de noodzaak verlopen, hoe zijn oplossingen ontworpen of gegenereerd en hoe zijn verschillende oplossingen afgewogen?

29. *De Standaard*, 20 januari 2005, 18 december 2004, 26 januari 2005.

30. *De Standaard*, 18 december 2004.

Internationale afspraken structureren de nationale besluitvorming

Nederland wordt op Belgisch initiatief betrokken bij internationaal overleg over een hsl-netwerk in Noordwest-Europa. Niet meedoen wordt in Nederland vanwege de Europese eenwording ondenkbaar geacht. Bovendien bestaat bij beleidsmakers de angst dat Nederland het Jutland van Europa zal worden. Minister Smit-Kroes besluit daarom tot deelname aan het vierlandenoverleg. Vervolgens bereiken de verkeersministers een overeenkomst waarin zij de intentie uitspreken een hsl-netwerk te ontwikkelen. Ze nemen in die overeenkomst diverse randvoorwaarden op, waaronder het moment waarop de verschillende lijnen klaar moeten zijn. Pas daarna wordt in de nationale politiek de discussie gestart. Een gevolg van deze volgorde is dat er aanvankelijk (bij de verschijning van de eerste Hsl-Nota in 1991) geen goede discussie is gevoerd over het nut en de noodzaak van een hsl. Dit is een van de belangrijkste redenen geweest voor het stranden van de eerste nota in de inspraak.

Daarnaast bepalen internationale afspraken de trechtering van de tracé-discussie. Zo wordt de afspraak die de ministers in 1989 maken – voor het traject tussen Antwerpen en Rotterdam een nieuwe spoorlijn aan te leggen die in principe geschikt is voor een snelheid van 300 kilometer per uur – in Nederland in het vervolgproces gepresenteerd als een afspraak waarvan niet kan worden afgeweken. Hoewel dit formeel gezien niet klopt (de internationale afspraken zijn immers niet in een verdrag vastgelegd en hebben dus geen bindende status), wordt wel die indruk gewekt. Ook uit het Tweede Kamerdebat over de nieuwe Hsl-Nota (1996) komt naar voren dat onduidelijkheid is over wat internationaal is vastgelegd en welke ruimte er nog bestaat om hiervan af te wijken. De commissie-Duivesteijn zegt hierover: 'De Tweede Kamer is in 1989 op de hoogte gesteld van de internationale afspraken en had kunnen weten dat het een door het kabinet zelfopgelegde eis was. Desalniettemin heeft het kabinet de ontwerpssnelheid van 300 km/u als onwrikbaar uitgangspunt beschouwd waardoor ze nagenoeg alle tracévarianten konden diskwalificeren' (TK 2004a:168). Verder wijst het ontbreken van een afweging van de Hsl-Zuid met andere strategische projecten, zoals de Hsl-Oost, op een beperkte discussie. Het ontbreken van een goede discussie over het nut en de noodzaak leidt in Nederland verder tot een door de tijd wat veranderende argumentatie voor de hsl. Het lijkt er enigszins op dat de argumenten bij een reeds genomen besluit worden gezocht.

Financiële compensatie komt laat ter sprake

Ondanks het feit dat er in de relatie tussen Nederland en België precedenter bestaan, duurt het om tal van redenen vrij lang voordat Nederland bereid is bij te dragen aan de aanleg van spoor op Belgisch grondgebied. Pas op het moment dat Nederland dit doet, ontstaat de mogelijkheid om de verschillende tracés op basis van inhoudelijke criteria met elkaar te vergelijken en op die manier tot een allesomvattende, beste keuze te komen.

Wat zijn 'vertragende' en 'versnellende' factoren bij de realisatie van de Hsl-Zuid?

Stappenplan ontbreekt

De afspraken die op internationaal niveau zijn gemaakt, blijken weinig houvast te bieden voor de uitwerking ervan door de landen zelf. Het enige houvast is het tijdstip waarop de aanleg van de hsl tussen Rotterdam en Antwerpen klaar moet zijn. Een binationaal stappenplan hoe deze opgave binnen de tijd gerealiseerd te krijgen, ontbreekt. Door wel een realisatiedatum (1998) vast te leggen maar geen gezamenlijk stappenplan te formuleren, komt het proces onder druk te staan. Snelheid gaat ten koste van zorgvuldigheid en in Nederland leidt dit tot het afbreken van de PKB-procedure en het van voor af aan weer beginnen van die procedure.

Koppelingen

Verder blokkeren andere dossiers, waaronder de verdieping van de Schelde, de voortgang van de onderhandelingen tussen Nederland en België bij het hsl-dossier. De koppeling met het Scheldebossier, waarbij Vlaanderen verdieping van de Schelde (een Vlaams belang) koppelt aan medewerking aan het hsl-project, leidt tot een impasse. Met de sluiting van een verdrag over verdieping van de Schelde in 1995, wordt een voor Vlaanderen zeer belangrijk dossier opgelost. Dit vergroot de welwillendheid aan Vlaamse zijde om aan het hsl-dossier mee te werken en tot overeenstemming te komen.

Verhoudingen tussen ministers belangrijk

De hsl-casus laat zien dat gespannen persoonlijke verhoudingen de voortgang van het proces kunnen belemmeren. Een voorbeeld daarvan is de relatie tussen de Nederlandse minister van v&w Maij-Weggen en haar Belgische ambtgenoot Dehaene. Ook tussen de Vlaamse minister van Openbare Werken, Vervoer en Ruimtelijke Ordening Kelchtermans en minister Maij-Weggen ontstaat geen overeenstemming. De komst van nieuwe bewindslieden – na de verkiezingen van 1994 – zorgt voor een doorbraak. Met het aantreden van het eerste kabinet-Kok verbetert het contact met de zuiderburen. Dit heeft te maken met de bewindslieden zelf, maar ook met de veranderde houding, waarin goed nabuurschap vooropstaat. Mede hierdoor weet het kabinet-Kok wel de kansen te grijpen die met de federalisatie van België in 1993 zijn ontstaan.

Op welke manieren wordt het verkrijgen van draagvlak gecompliceerd doordat grensoverschrijdend moet worden samengewerkt?

Internationale afspraken leiden tot binnenlands politiek verzet

Zowel in Nederland als in België stuit de hsl op veel verzet. Dit heeft onder andere te maken met de manier waarop de besluitvorming is verlopen. Eerst zijn op internationaal niveau afspraken gemaakt, die vervolgens op bilateraal niveau (tussen Nederland en België) verder zijn uitgewerkt. Dit procesverloop leidt ertoe dat (binnenslands) veel partijen – zoals maatschappelijke

organisaties, lokale overheden en parlementsleden – het gevoel hebben voor voldongen feiten te worden geplaatst. Tevens is het voor hen onduidelijk welke keuzes er internationaal al zijn gemaakt en welke ruimte er nog is om daarvan af te wijken. Is de ontwerpsnelheid van 300 kilometer per uur nu een vaststaand gegeven of niet? Omdat op internationaal niveau weinig aandacht is besteed aan het nut en de noodzaak van de hsl, ontstaan op nationaal niveau problemen met de draagvlakverwerving. Zo wordt vanwege een gebrek aan draagvlak in België het eerste idee verworpen voor een gecombineerd hsl-tracé naar Nederland en Duitsland dat niet in Antwerpen stopt. Iets soortgelijks gebeurt in Nederland, waar de eerste Hsl-Nota mede door gebrek aan draagvlak strandt.

Vertrouwelijkheid staat op gespannen voet met maatschappelijk draagvlak

De verschillende gezamenlijke studies van Nederland en België/Vlaanderen naar capaciteit en tracés zijn nodig om vertrouwen tussen de onderhandelingspartners te creëren. De uitkomsten van deze studies vormen de basis voor de verdere onderhandelingen. Omdat de hsl-onderhandelingen voor een deel achter gesloten deuren (buiten het zicht van het publiek) zijn gevoerd, is het proces voor de buitenwereld moeilijk controleerbaar en de uitkomst niet voor iedereen aanvaardbaar. Zowel de Nederlandse als de Vlaamse parlementsleden leveren kritiek op de financiële tegemoetkoming die Nederland en België inzake de hsl overeenkomen. Vanwege het gebrek aan transparantie van het (onderhandelings)proces, levert dit stof op voor speculaties. Vooral in Vlaanderen leidt dit ertoe dat politici ervan worden beticht met verborgen agenda's te hebben gewerkt en dossiers tegen elkaar te hebben uitgeruild. Dergelijke beschuldigingen komen het draagvlak in Vlaanderen niet ten goede.

Gebrek aan gevoel voor de situatie van de onderhandelingspartner is bedreiging voor draagvlak

Wat verder opvalt, is dat de politici zich in deze casus niet bewust lijken te zijn van het feit dat hun binnenlandse optreden grote gevolgen kan hebben voor de draagvlakverwerking of ondermijning daarvan in het buitenland. Ook weten de onderhandelingspartners vaak te weinig van de context waarin hun onderhandelingspartner zich moet bewegen. Zo kennen zij niet de politieke gevoeligheden die mogelijk rondom bepaalde onderwerpen in het buitenland bestaan. Hierdoor kunnen ze moeilijk inschatten welke onderwerpen wel en welke niet bespreekbaar zijn. Zo zijn de Nederlandse onderhandelaars zich er onvoldoende van bewust dat het besluit de E19 door het Peerdsbos aan te leggen, destijds in Vlaanderen voor veel ophef had gezorgd. Hierdoor realiseren zij zich onvoldoende dat hun voorstel tot de bundeling van het hsl-tracé met de E19 in Vlaanderen een zeer beladen thema is.

Omdat partijen te weinig rekening houden met de situatie van de onderhandelingspartner, worden onbedoeld misstappen gemaakt. Zo brengt minister-president Kok zijn Vlaamse collega Van den Brande onopzettelijk in de problemen omdat hij in oktober 1995, voordat het openbare onderzoek van het gewestplan is beëindigd, in de pers verkondigt dat er een principeakkoord is bereikt over het hsl-tracé tussen Rotterdam en Antwerpen.

Wat is de rol van kennis in de besluitvorming over de Hsl-Zuid?

Gezamenlijk feitenonderzoek in de schaduw van onderhandelingen

Tussen beide landen bestaat argwaan over elkaars ingebracht kennis en feiten. Om uit deze impasse te komen, worden vanaf 1993 enkele studies verricht, waarbij de opdracht steeds verdergaand is. De aanpak draagt ertoe bij dat tracés die eigenlijk door iedereen ongewenst zijn, uit de onderhandelingen kunnen worden gehaald. Hiermee wordt voorkomen dat het verloop van de onderhandelingen tot een zeer suboptimaal resultaat leidt, zoals dreigt met de eerste Hsl-Nota als de Nederlandse minister zich gedwongen ziet een tracé te kiezen dat aansluit op het bestaande spoor in België. Uiteindelijk wordt een werkgroep gevraagd een advies te leveren voor het beste tracé. Een gevolg is dat de keuze voor het E19-A16-tracé in hoge mate een technocratisch karakter krijgt. In feite worden belangrijke politieke keuzes – voor het E19-A16-tracé en de afweging tussen belangen van bewoners en recreanten ten noorden van Antwerpen versus natuur en landschap – overgelaten aan experts en niet verantwoord door de betrokken politici.

**Verbreden en verdiepen:
samenwerken aan het
Schelde-estuarium**

Het Schelde-estuarium is al eeuwenlang een heet hangijzer in de politieke verhoudingen tussen Nederland en België. Sinds de scheiding van de Noordelijke en Zuidelijke Nederlanden in de zestiende eeuw is dit estuarium van bijzonder geopolitiek gewicht. De controle over deze toegangspoort tot de haven van Antwerpen, gaf de Noordelijke Nederlanden een aanzienlijk strategisch voordeel tegenover de zuiderburen (zie ook kader 'Kenmerken van de Schelde').

Van 1585 tot 1795 hielden de Noordelijke Nederlanden de Schelde gesloten voor de scheepvaart. Dit leidde tot de teloorgang van Antwerpen, in de zestiende eeuw nog een van de belangrijkste steden van Europa; de voorspoed die Amsterdam in de zeventiende eeuw kende, was mede het gevolg van de achteruitgang van Antwerpen. Bij de vorming van een nieuwe Europese orde in 1815 (met het congres van Wenen, na de val van Napoleon) was vrije scheepvaart op internationale rivieren een van de bouwstenen. Dit betekende onder andere dat landen verplicht waren dusdanig onderhoud te plegen dat de bevaarbaarheid van de internationale rivieren gegarandeerd was. Toen de Schelde na het kortstondige bestaan van het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden in 1830 – officieel pas bij het Scheidingsverdrag in 1839 – doorsneden werd door de Nederlands-Belgische grens, waren deze bepalingen van het Congres van Wenen ook hier van toepassing. Hiermee was een blokkade van de Schelde door Nederland weliswaar van de baan, maar waren de twisten tussen beide landen niet verdwenen. De wijze waarop de bepalingen van het Congres van Wenen en het Scheidingsverdrag moesten worden uitgelegd (wat viel er precies onder, hoe snel moesten de bepalingen ook worden uitgevoerd en wie moest wat betalen?) bood meer dan eens, ook in het recente verleden, stof voor conflict (zie ook kader 'Internationale samenwerking rond de Schelde').

In dit hoofdstuk gaan we in op de meest recente episode van deze confrontatie tussen Nederland en België (tegenwoordig Vlaanderen), namelijk de besluitvorming rond de derde verdieping van de Schelde. Het bijzondere van deze episode, die in 1998 begint, is – zeker in het licht van de geschiedenis – dat confrontatie plaats lijkt te hebben gemaakt voor coöperatie. Om te kunnen beoordelen in hoeverre inderdaad van een omslag kan worden gesproken, staan we in het vervolg van dit hoofdstuk eerst kort stil bij de episode die aan de besluitvorming over deze verdieping vooraf is gegaan. Na een uitvoerige beschrijving van de verdiepingsonderhandelingen en -perikelen, sluiten we deze casus af met het beantwoorden van de vier onderzoeksvragen die aan de analyse van deze casus vooraf zijn gegaan (voor een overzicht van deze casus, zie kader 'Belangrijkste gebeurtenissen rond de verdieping van de Schelde').

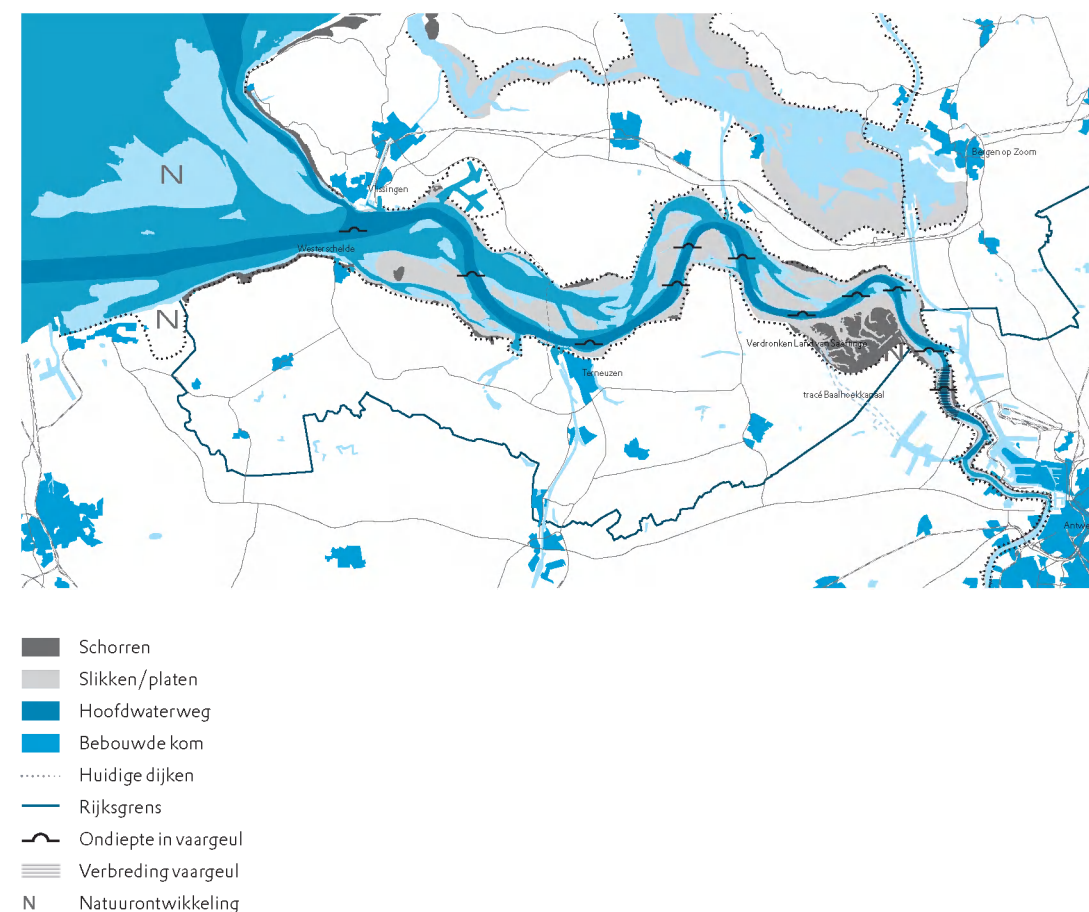
KENMERKEN VAN DE SCHELDE

De rivier de Schelde ontspringt in Saint-Quentin (Noord-Frankrijk) en mondt 355 kilometer noordwaarts uit in de Noordzee nabij Vlissingen. Van de bron tot aan Gent is de naamgeving Bovenschelde, tussen Gent en de Nederlandse grens Zeeschelde en stroomafwaarts van de grens, waar de brede zeearm begint, Westerschelde. De laatste twee trajecten vormen samen het Schelde-estuarium; zie ook figuur 5. Een estuarium is een deels door land omsloten watergebied waar eb en vloed bedrijvig zijn en het zoute zeewater en zoete rivierwater zich vermengen. De Schelde is tot aan Gent een getijdenrivier, zo'n 160 kilometer van zee, wat buitengewoon lang is. De condities in het estuarium – zout-zoetgradiënt, troebel water en specifieke morfologische kenmerken – maken het tot een bijzonder natuurgebied, dat bijvoorbeeld een belangrijke rol speelt als voedselgebied voor trekvogels. De belangrijkste ecotopen zijn schorren (begroeide delen tussen de hoogwater- en springvloedlijn), slikken (delen tussen laag- en hoogwaterlijn en grenzend aan de wal), platen (idem als slik, maar omgeven door water) en geulen (het diepere water). De rivier is van nature ondiep en heeft de kenmerken van een 'alpenlandschap': de vaargeul wordt gekenmerkt door grote diepten in de bochten, afgewisseld door ondiepten (drempels) in de overgangen. Om de toegankelijkheid van de haven van Antwerpen op peil te houden, worden in deze ondiepten continu baggerwerkzaamheden verricht. Morfologische processen als permanente aanlanding zorgen er echter voor dat de rivier steeds terug 'wil' naar zijn natuurlijke toestand. *Bron: Van Damme e.a. (2001); Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap e.a. (1995).*

INTERNATIONALE SAMENWERKING ROND DE SCHELDE

Voor het toezicht op de scheepvaart over de Schelde – zaken als loodsen, vaarwegmarkering en radarinstallaties – is er sinds 1839 een Permanente Commissie van Toezicht op de Scheldevaart. De Technische Schelde Commissie (TSC) is sinds 1948 het ambtelijk forum waarin Nederland en Vlaanderen (voorheen België) overleggen over allerlei technische kwesties rond het estuarium, zoals het op diepte houden van de vaargeul. Het forum vergadert enkele keren per jaar, functioneert als voorportaal voor het overleg tussen Nederlandse en Vlaamse bewindslieden en is opdrachtgever voor de Projectdirectie Ontwikkelingsschets Schelde-estuarium 2010 (ProSes). In 1995 is de Internationale Commissie voor de Bescherming van de Schelde opgericht, die later is omgedoopt tot de Internationale Scheldecommissie. In deze commissie zijn naast Nederland en Vlaanderen ook Frankrijk, de Belgische federale overheid, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en het Waals Gewest vertegenwoordigd. De commissie is gericht op het verbeteren en beschermen van de waterkwaliteit. Haar werkzaamheden hebben in de afgelopen jaren voor een belangrijk deel in het teken gestaan van de uitvoering van de Europese Kaderrichtlijn Water; ook in de komende jaren zal dit een van haar belangrijkste taken zijn. *Bron: Van Buuren (2006).*

Figuur 5. Overzichtkaart Schelde. *Bron: ProSes (2004); bewerking RPB*



BELANGRIJKSTE GEBEURTENISSEN ROND DE VERDIEPING VAN DE SCHELDE

1975	• Eerste verdieping.
1984	• Studie tweede verdieping gereed.
1993	• Vierde staatshervormingen in België, waardoor het Vlaams Gewest bevoegdheden krijgt tot het sluiten van internationale verdragen op het terrein van het waterbeheer.
1995	• Verdrag over de tweede verdieping.
1998	• Verzoek van Vlaanderen om derde verdieping.
1999-2000	• Opstelling Langetermijnvisie Schelde-estuarium.
2001	• Memorandum van Kallo (februari).
2002	• Memorandum van Vlissingen (maart).
2002	• Instelling Projectdirectie Ontwikkelingsschets Schelde-estuarium 2010 (ProSes).
2004	• Vaststelling Ontwikkelingsschets.
2005	• Derde Memorandum van Overeenstemming, uitgewerkt in een viertal verdragen met bindende afspraken over maatregelen.

Voorgeschiedenis

Jarenlange periode van stilstand

De groei van de Antwerpse haven in de jaren zestig van de vorige eeuw leidt tot de wens om de toegang tot de zee te verbeteren. In eerste instantie is de schaalvergroting in het bulkvervoer daarbij de drijvende kracht. De vergroting van olietankers is bijvoorbeeld al in de jaren zestig reden voor oliemaatschappijen om voor Rotterdam in plaats van Antwerpen te kiezen; het bochtige parcours over de Schelde en het vraagstuk van externe veiligheid maken Antwerpen onaantrekkelijk voor de oliemaatschappijen.¹

Deze schaalvergroting in het bulkvervoer leidt eind jaren zestig in België tot het agenderen van twee projecten om de bereikbaarheid van de Antwerpse haven te vergroten: de aanleg van het Baalhoekkanaal en het kanaal van Bath. Het Baalhoekkanaal moet een geheel nieuwe verbinding tot stand brengen tussen de haven van Antwerpen en de Schelde, dwars door Zeeuws-Vlaanderen. Met het kanaal van Bath wordt beoogd een scherpe bocht in de Schelde af te snijden, waarmee de afstand tot zee met drie kilometer zou worden teruggebracht. Nederland voelt echter weinig voor de aanleg van beide kanalen zonder daar iets voor terug te krijgen. Daarom koppelt het de kwestie aan drie onderwerpen die voor Nederland van belang zijn: de waterkwaliteit en waterkwaliteit van de Maas en de waterkwaliteit van de Schelde (Meijerink i.p.).

In 1975 lijkt er een *package deal* te kunnen worden gesloten: schonere Maas- en Scheldewater en voldoende Maaswater in ruil voor de aanleg van de twee kanalen. De deal blijft echter steken op de interne Belgische verhoudingen. De Walen hebben het gevoel in deze deal alleen de lasten te zullen dragen, terwijl de baten in Vlaanderen terecht zullen komen (Meijerink i.p.).

Desondanks blijft Nederland lange tijd volharden in de koppeling van de Schelde- aan de Maasproblematiek. In Nederland overheerst het beeld dat Wallonië 'achterloopt' als het om milieumaatregelen gaat.² Nederlandse ministers sporen Wallonië publiekelijk aan 'hun huis politiek en wat het milieu betreft op orde te brengen'.³ In Wallonië ontstaat in reactie daarop weerzin tegen de Nederlandse manier van de eigen normen als maat der dingen te nemen: België voldoet in de ogen van de Walen aan de Europese richtlijnen en het is niet aan Nederland om strengere normen op te dringen zonder daarvoor ook de lasten mee te dragen.⁴ Pas op het moment dat de Belgische federalisering – die in 1993 voltooid zal zijn – in zicht komt en de gewesten verdragsbevoegdheid krijgen over het rivierbeheer, gooit Nederland het over een andere boeg en laat het de koppeling met het Maaswater vallen.

De inhoud van de onderhandelingen over de Schelde veranderen verder door een aantal ontwikkelingen (Meijerink i.p.). Ten eerste laat België de wens vallen om het kanaal van Bath en het Baalhoekkanaal te mogen aanleggen; de kosten blijken te hoog als in de jaren zeventig het groeioptimisme van de jaren zestig is verdwenen (Vanfraechem 2003). In plaats daarvan wil België een verdieping van de Schelde. Volgens de Belgen is die verdieping niet verdragsplichtig, omdat zij onder het bestaande internationaalrechtelijke beginsel van

1. Door de aanleg van een oliepijpleiding tussen Rotterdam en Antwerpen – operationeel sinds 1971 en een privaat initiatief – heeft Antwerpen toch een belangrijke positie gekregen in deze sector (Charlier 1996).
2. NRC Handelsblad, 8 oktober 1992.
3. NRC Handelsblad, 23 maart 1993.
4. NRC Handelsblad, 3 april 1993.

toegankelijkheid van internationale rivieren zou vallen. Nederland heeft hier dus de plicht mee te werken. België verricht tot dan toe baggerwerkzaamheden op basis van een Nederlandse vergunning die zonder discussie periodiek wordt verleend. Op grond van die vergunning vindt in 1975 de eerste Scheldeverdieping plaats, die op sommige plekken een verdieping van wel meer dan drie meter inhoudt. Over deze verdieping is dus nooit een verdrag of aparte overeenkomst gesloten; ze is tot stand gekomen onder auspiciën van de Technische Schelde Commissie (TSC) en vormt feitelijk een ambtelijk-technisch dossier met een beperkte vraagstelling.

Ten tweede verandert eind jaren zeventig, wanneer België een tweede verdieping wil, de Nederlandse houding. De verdieping wordt niet meer gezien als een gewone baggerwerkzaamheid die onder de vergunning valt, maar als speciaal werk waar apart toestemming voor nodig is. Nederland besluit, wederom, de Belgische vraag om een tweede verdieping van de Schelde te koppelen aan de waterkwaliteit en -kwantiteit van de Maas.

Vermoed zou kunnen worden dat de Nederlandse beslissing om een tweede verdieping anders te benaderen dan de eerste uitsluitend gebaseerd is op onderhandelingsoverwegingen. Het is echter op zijn plaats hier de discussie over de Oosterscheldedam in herinnering te roepen, die een aantal jaren daarvoor in Nederland tot heftige politieke debatten heeft geleid. De beslissing om een halfopen in plaats van een dichte stormvloedkering aan te leggen, werd toen gezien als het begin van een fundamentele beleidswijziging in het rivierbeheer. Enkele direct bij de Oosterscheldedamcrisis betrokken experts – onder wie naast ingenieurs ook ecologen – hebben aan de wieg gestaan van het idee van integraal waterbeheer, dat vanaf de jaren tachtig leidraad is voor het Nederlandse waterbeleid (Disco & Ten Horn-Van Nispen 1998).

Nederland geeft niettemin gehoor aan het verzoek om een tweede verdieping door mee te werken aan de instelling van een grensoverschrijdende commissie van Nederlandse en Belgische deskundigen die, onder verantwoordelijkheid van de TSC, een verkennende studie verricht naar de mogelijkheden voor en gevolgen van verdere verdieping. In het verslag van dit onderzoek, dat in 1984 verschijnt, wordt geconcludeerd 'dat de verdieping kan worden uitgevoerd zonder belangrijke wijziging van het regime van de Westerschelde, zonder gevoelige aantasting van zijn grote ecologische waarde, zonder de veiligheid van het scheepvaartverkeer te verminderen en de risico's voor bevolking en milieu te vergroten' (TSC 1984: 172).

Ten derde wordt in dezelfde periode gewerkt aan de opbouw van een internationaal regime voor waterkwaliteitsbeleid. De geografische scope van dit regime is het stroomgebied van internationale rivieren. Dit maakt de onderhandelingen over de waterkwaliteit van de Schelde een multilaterale kwestie in plaats van een bilateraal vraagstuk tussen Nederland en België; de Schelde stroomt immers ook door Frankrijk. De kwestie van waterkwaliteit (multilateraal) en de verdieping (bilateraal) komen hiermee in verschillende onderhandelingscircuits terecht.

Ten slotte ontstaat door de aanleg van de hsl een nieuwe koppelingsmogelijkheid. Deze koppeling kondigt zich eind jaren tachtig aan, als de Vlaamse

minister van Openbare Werken Sauwens in mei 1989 stelt: 'Als Nederland zich tegen verdieping blijft verzetten, kunnen wij wel eens moeilijk gaan doen.'⁵

5. NRC *Handelsblad*, 8 oktober 1992.

6. Tweede Kamer 1995-1996 24 451.

In een periode van ongeveer twintig jaar – vanaf de eerste verdieping in 1975 tot aan het begin van de jaren negentig – zit er weinig schot in de zaak. De groei van de Antwerpse haven is in deze periode geconcentreerd op de Linkeroever. Het Baalhoekkanaal had de nieuwe dokken moeten ontsluiten, maar in afwachting van dat kanaal ligt een aantal dokken er op de Linkeroever jarenlang ongebruikt bij. Overigens doen de oliecrises de vraag naar haventerreinen afnemen en is de druk om de toegankelijkheid te vergroten tijdelijk minder groot.

De planvorming voor verbetering van de toegang van de Antwerpse haven heeft in deze periode een aantal kenmerken, waarbij het nut en de noodzaak van een vergroting van de toegankelijkheid eigenlijk niet ter discussie staan. De wijze waarop dat moet gebeuren, wordt eenduidig en eenzijdig vanuit België voorgelegd: door middel van twee kanalen. De breedte van de discussie wordt puur op onderhandelings-technische gronden bepaald; het verbinden van de waterkwaliteit van de Schelde aan de verbetering van de toegankelijkheid is niet ingegeven door een inhoudelijke relatie tussen de twee onderwerpen. Opvallend is dat er onder experts overeenstemming bestaat over het feit dat een verdieping kan worden gerealiseerd zonder noemenswaardige lasten. Met andere woorden: Nederland zou geen directe nadelen ondervinden van de verdieping. Desondanks blijft politieke overeenstemming lange tijd uit.

Doorbraak: verdrag over de tweede verdieping

Wanneer Nederland de koppeling tussen de waterkwaliteit van de Maas en de verdieping van de Schelde begin jaren negentig loslaat, blijkt het in relatief korte tijd mogelijk om tot een verdrag over de uitdieping van de Schelde te komen. Overigens wordt de koppeling tussen het Scheldedossier en de hsl aangebracht door Vlaanderen, terwijl dit Vlaanderen eerder nadeel dan voordeel lijkt te brengen (Meijerink i.p.). Vlaanderen wil daarmee Nederland onder druk zetten snel in te stemmen met een verdieping van de Schelde, maar door de lastige hsl-onderhandelingen wordt de ondertekening van het Scheldeverdrag juist vertraagd; inhoudelijk is er immers met het genoemde TSC-rapport ambtelijk al een vergaande vorm van overeenstemming bereikt (Klinkers 2005). Dit rapport dient dan ook als basis voor de verdieplingsplannen.⁶

Op 17 januari 1995 wordt het verdrag voor de tweede verdieping getekend. Daarin zijn afspraken opgenomen over de verruiming en verdieping van de vaargeul (tot 11,6 meter), het opruimen van wrakken, het versterken van oevers en herstelwerkzaamheden in verband met het verlies van natuurwaarden, een verdeling van de financiën en over de verdeling van de werkzaamheden. De TSC krijgt de opdracht verdere studies naar de verdieping van de Schelde te begeleiden. De werkzaamheden zouden in 2001 moeten zijn afgerond.

De uitvoering verloopt echter niet probleemloos. Zo blijken tal van inhoudelijke, juridische en financiële aspecten niet in het verdrag te zijn geregeld. Een van de consequenties daarvan is dat de Nederlandse Raad van State de

milieuvergunningen vernietigt die de Nederlandse overheid heeft verleend. Om verdere vertraging te voorkomen, neemt het Nederlandse parlement, onder verwijzing naar goed nabuurschap, in 1997 een noodwet aan: de Vergunningenwet Westerschelde. Hiermee vervangt één besluit alle benodigde vergunningen voor de uitvoering van baggerwerkzaamheden en het terugstorten van gebaggerde specie (Rekenhof & Algemene Rekenkamer 2000).

Al met al wordt in een evaluatie van dit verdrag van 1995 en de uitvoering ervan (zie Rekenhof & Algemene Rekenkamer 2000) geconcludeerd dat het nut en de noodzaak van de tweede verdieping onvoldoende zijn onderzocht en dit er onder andere toe heeft geleid dat de kosten en effecten niet goed zijn ingeschat.⁷ Zo is er wat de kosten aangaat wel afgesproken dat er natuurcompensatie moet plaatsvinden, maar is niet duidelijk wat de aard en omvang van die compensatie inhouden; zo draagt Vlaanderen wel bij aan natuurcompensatie, maar wordt dat geld voor een groot deel besteed aan natuurontwikkeling die losstaat van de verdieping van de Schelde. Nederlandse overheden, op hun beurt, verantwoorden in het algemeen de kosten die ze maken slecht tegenover de Vlaamse overheid die voor die kosten opdraait; er wordt periodiek een rekening gestuurd naar de Vlaamse regering zonder specificatie van de uitgaven.

De opstellers van het evaluatierapport wijten de problemen en onduidelikheden voor het grootste deel aan het ontbreken van een centrale projectorganisatie of op zijn minst een overlegorgaan waarin de kosten en de voortgang worden bewaakt. Aanbevolen wordt dat grensoverschrijdende projecten bij voorkeur door een centrale projectorganisatie worden ondernomen.

De aanpak die bij de derde verdieping van de Schelde gevolgd zal worden, is mede gebaseerd op de ervaringen met deze tweede verdieping. Die aanpak moet in elk geval vermijden dat de inhoudelijke, juridische en financiële aspecten pas naderhand worden geregeld, zoals een van de voorzitters van de TSC het stelt (Klinkers 2005).

Visievorming voor de Schelde: naar een derde verdieping

Al snel nadat ter uitvoering van het verdrag van 1995 de verdiepingswerken een aanvang nemen, ontstaat aan Vlaamse zijde de wens om een verdere verdiepingsslag te maken (Klinkers 2005: 14). De Vlaamse premier Van den Brande benadert hiertoe zijn Nederlandse ambtgenoot Kok in het voorjaar van 1998. Kok stelt als voorwaarde dat er een langetermijnvisie wordt opgesteld waarbinnen de verdieping kan worden afgewogen. Deze langetermijnvisie vormt de opmaat voor de Ontwikkelingsschets 2010 Schelde-estuarium en een viertal verdragen die de Nederlandse staat en het Vlaams Gewest in december 2005 sluiten. Er zijn verschillende stappen in het proces te onderscheiden.

Ten eerste wordt een langetermijnvisie opgesteld. Daarna volgt een discussie over de consequenties van de visie. Dit leidt in 2002 tot het Memorandum van Vlissingen, waarin de betrokken ministers akkoord gaan met de opstelling

7. De Vlaamse minister van Openbare Werken betoogt in 1995 dat de kosten-batenanalyse niet gebruikelijk is en dat opeenvolgende Vlaamse regeringen dit project telkens als een 'beslist project' hebben beschouwd. Het moest er gewoon komen. (Rekenhof & Algemene Rekenkamer 2000).

van een ontwikkelingsschets en de instelling van een projectorganisatie: de Projectdirectie Ontwikkelingsschets Schelde-estuarium 2010 (ProSes). Deze organisatie zorgt in ruim twee jaar tijd voor de totstandkoming van de Ontwikkelingsschets en een reeks onderliggende studies. Hierbij gaat het onder andere om een Maatschappelijke Kosten-Batenanalyse en een Strategische Milieueffectrapportage.

Agendering van de verdere verdieping (1998-1999)

De discussie over de derde verdieping start als gezegd met een verzoek van de Vlaamse aan de Nederlandse regering. De Nederlandse reactie om dit verzoek te plaatsen binnen een langetermijnvisie – die in 2002 klaar zou kunnen zijn – komt niet uit de lucht vallen. In de *Derde Nota Waterhuishouding* (Ministerie van V&W 1989) worden de watersysteembenadering en integraal waterbeheer als leidende filosofie geïntroduceerd voor het waterbeheer. Het regime voor concrete waterlichamen moet volgens die filosofie zijn gebaseerd op een integrale visie op het 'geografisch afgebakend, samenhangend en functionerend geheel van oppervlaktewater, grondwater, onderwaterbodems, oevers en technische infrastructuur, met inbegrip van alle bijbehorende fysische, chemische en biologische kenmerken en processen' (Ministerie van V&W 1985). De doorwerking van deze veranderde beheersfilosofie is onder andere terug te vinden in het beleidsplan voor de Westerschelde, in 1991, zonder betrokkenheid van Vlaamse overheden, opgesteld door samenwerkende Nederlandse overheden (Saeijs 2006). Het opstellen van een langetermijnvisie voor de (Wester)Schelde samen met Vlaanderen vormt in deze benadering een goede vervolgstap.

De Vlamingen, vooral in kringen van de Antwerpse haven, taxeren de reactie van de Nederlandse regering als vertragingstactiek. Illustratief hiervoor is dat de Antwerpse havenwethouder baron Delwaide consequent spreekt van een 'langebaanvisie' als het gaat om het Nederlandse initiatief voor de planvorming. Ook later, als de planvorming in gang is gezet, blijft hij in de publieke opinie dit beeld benadrukken: 'Het is inderdaad mijn vrees dat Nederland onder het mom van het milieu bezig is met een ouderwetse politiek van protectionisme.'⁸

Ondanks de bezwaren gaat de Vlaamse regering akkoord met de opstelling van een langetermijnvisie. Voorwaarde is wel dat deze begin 2001 klaar is (en niet in 2002). Overigens is het niet zo dat er in Vlaanderen alleen maar tegenstanders zijn van de door Nederland voorgestelde aanpak. Verbreding van de besluitvorming over de Scheldeverdieping door ook natuurontwikkeling een centrale plaats te geven, past bij de ideologie van de Vlaamse groene partij, die in juli 1999 gaat deelnemen aan de Vlaamse regering.

De Vlaamse minister Stevaert en de Nederlandse minister Netelenbos besluiten begin 1999 samen tot opstelling van de visie. Er wordt een jaar minder voor uitgetrokken dan Nederland in eerste instantie wil, en het document moet in 2001 gereed zijn. Desondanks wordt er vanuit België en Vlaanderen blijvend druk uitgeoefend om snel een aantal beslissingen te nemen. De Vlaamse en Belgische premiers sturen gezamenlijk diverse brieven naar minister-president

8. NRC Handelsblad, 5 april 2000.

Kok. De laatste houdt echter vast aan de afspraak eerst de uitkomsten van de visie af te wachten (Klinkers 2005).

Afbakenen van het speelveld: LTV-S (1999-2000)

De Langetermijnvisie Schelde-estuarium (LTV-S) wordt onder supervisie van de TSC opgesteld door een commercieel adviesbureau (zie Projectbureau LTV 2001). De input wordt verzorgd door projectteams waarin specialistische ambtenaren uit Nederland en Vlaanderen zijn vertegenwoordigd. Deze langetermijnvisie geeft de grenzen aan waarbinnen uiteindelijk gezocht moet worden naar een maatregelenpakket. Hoewel geformuleerd als langetermijn-doelstellingen (streefbeelden voor 2030), gaat het in feite om het afbakenen van het speelveld waarbinnen partijen in een volgende fase concrete maatregelen moeten bepalen. Dit is een duidelijk voorbeeld van wat Schön en Rein (1994) omschrijven als *framing*. Hoe een besluitvormingsvraagstuk *geframed* wordt, bepaalt het perspectief voor de discussie over alternatieve handelings-opties. De wijze waarop *framing* in deze fase plaatsvindt, is door de wensen van verschillende betrokkenen naast elkaar te plaatsen. De nadruk ligt minder op het beschrijven en analyseren van de problematiek die achter die wensen schuilgaat.

De doelstellingen zijn zo geformuleerd dat het moeilijk is om het er eigenlijk niet mee eens te zijn. Onduidelijk blijft echter hoe die doelstellingen kunnen worden bereikt. Dit komt bijvoorbeeld naar voren in de doelstelling van de visie: ‘Het ontwikkelen van een gezond en multifunctioneel estuarien watersysteem dat op duurzame wijze gebruikt wordt voor menselijke behoeften’ (Projectbureau LTV 2001: 1).

De afbakening van het speelveld gebeurt langs twee lijnen. Ten eerste worden enkele thema’s benoemd die prioriteit genieten: morfologie, toegankelijkheid, veiligheid en natuurlijkheid. Ten tweede wordt het plangebied ruimtelijk afgebakend. Dit gebied loopt van de monding van de Schelde tot aan de sluizen bij Gent. Dat betekent dat Zeebrugge met zijn haven buiten het gebied valt. Dit geldt ook voor de bouw van een windmolenpark op zee voor de kust van Knokke. Hiertegen is vanuit Nederland bezwaar, omdat dit de scheepvaart op en de natuur op en rondom de Westerschelde zou kunnen schaden.⁹ Verder wordt besloten dat de zijrivieren van de Schelde als exogeen worden beschouwd. Dit laatste is tegengesteld aan de uitgangspunten van de stroomgebiedsbenadering die in de Kaderrichtlijn Water, vastgesteld in 2000, een centrale plaats heeft.

De ruimtelijke afbakening lijkt vooral op pragmatische gronden tot stand te zijn gekomen; de behoefte om de opgave overzichtelijk te houden, speelt hierin een belangrijke rol. Bij de inhoudelijke afbakening ligt de keuze voor het thema van toegankelijkheid voor de hand; de eerste aanleiding voor de verdieping van de Schelde is immers de bereikbaarheid van de Antwerpse haven te vergroten. Het thema van natuurlijkheid lijkt wat minder vanzelfsprekend; in het onderzoek dat aan de tweede verdieping vooraf is gegaan (TSC 1984), is immers gesteld dat er niet of nauwelijks schade zou optreden. Dit zal later in het proces nog eens worden bevestigd, zoals we zullen zien.

9. Riviermorfoloog Peters stelt later, in een hoorzitting van het Vlaams parlement, dat de aanleg van het windmolenpark mogelijk ernstige gevolgen heeft voor de morfologie van de Schelde (Vlaams Parlement, vergadering 8 maart 2001).

In datzelfde onderzoek is wel ingegaan op mogelijk negatieve effecten van verdieping, echter niet voor de natuurlijkheid van de Schelde, maar voor de veiligheid van omliggende gebieden: verdieping kan leiden tot schorafslag en verkleining van het voorland (voor de dijken), en daarmee de kwaliteit van de dijken aantasten. De oplossing die daarvoor destijds (in 1984) is voorgesteld (het storten van stenen om afslag te voorkomen) is uit milieuoverwegingen in 1995 losgelaten, onder de afspraak dat Vlaanderen het bedrag voor het storten van stenen – 20 miljoen euro – aan Nederland zou overmaken. Nederland heeft dat geld vervolgens gebruikt voor natuurontwikkeling. Eerst is in 1996 een ambitieus plan voor ontpoldering opgesteld door Rijkswaterstaat Zeeland. Na massaal protest in Zeeland is dit plan weer schielijk ingetrokken. Het natuurherstelplan dat daarna (in 1997) door de commissie-Westerschelde wordt voorgesteld, is overwegend een binnendijks plan, dat weinig verband houdt met ontpoldering of compensatie (Van Hoof 2005). Niettemin ontstaat uit dit alles in de publieke opinie het beeld dat verdieping negatieve effecten heeft op de natuur en dat die effecten moeten worden gecompenseerd. De motieven van Nederlandse partijen om natuur zo prominent naar voren te schuiven als onderdeel van de discussies over verdieping, moeten gezocht worden in de oriëntatie van de betrokken ambtelijke diensten van de ministeries van V&W en LNV en de natuurbeweging, en veel minder in duidelijke milieueffecten van de verdieping. Voor deze diensten, in het bijzonder het ministerie van LNV dat onder druk staat van Europese regelgeving en de natuurbeweging, zijn behoud en verbetering van de ecologische en natuurlijke kwaliteiten van het estuarium op zich belangrijke doelstellingen.

Dat morfologie als thema apart wordt geagendeerd, moet worden gerelateerd aan de nieuwe opvattingen over rivierbeheer die in de jaren negentig opgeld doen. Het betreft hier vooral het idee dat het beheer van rivieren veel meer gericht zou moeten zijn op de natuurlijke kenmerken (zoals de oorspronkelijke rivierbedding) en de natuurlijke processen (zoals sedimenttransport) van en in rivieren. Het Nederlandse ‘ruimte-voor-de-rivierbeleid’ is hier duidelijk op geïnspireerd (Vrolijk & De Vries 2006). Voordeel van het centraal stellen van de morfologie is dat het de veronderstelde tegengestelde ambities – verdieping en natuurlijkheid – zou kunnen verenigen, zo is het idee. Een bagger- en stortstrategie waarin rekening wordt gehouden met morfologische processen, zou de noodzaak tot baggeren verminderen en daarmee minder kosten met zich brengen.

Veiligheid, als laatste thema, is in het licht van de geschiedenis welhaast een noodzakelijke voorwaarde als het gaat om besluitvorming voor de Schelde. In de praktijk spelen acute veiligheidsproblemen echter alleen stroomopwaarts, aan de Vlaamse kant van de grens. De Nederlandse dijken langs de Westerschelde zijn sinds 2000 op deltahoogte. Het veiligheidsvraagstuk langs de Schelde is onderwerp van het SIGMA-plan.¹⁰ Het vraagstuk van overstromingsgevaar kent weinig grensoverschrijdende aspecten. In de LTV-S wordt wel het idee gelanceerd voor de Overschelde, een verbinding tussen de Wester- en de Oosterschelde die zou kunnen bijdragen aan het terugdringen van overstromingsrisico’s stroomopwaarts langs de Schelde.¹¹

10. Het SIGMA-plan is opgesteld na grote overstromingen als gevolg van een zware noordwesterstorm op 3 januari 1976. Naast de aanleg van een stormvloedkering bij Oosterweel en dijkverhoging en -versterking, maken gecontroleerde overstromingsgebieden deel uit van dit plan.

11. Bij laagwater zou de Oosterschelddam worden gesloten. Bij hoogwater zou de verbinding tussen de beide Scheldes worden opgezet, zodat een deel van het water van de Wester- naar de Oosterschelde stroomt en niet stroomopwaarts.

Het ontwerpen van een aanpak (2001)

De langetermijnvisie is begin 2001 gereed. Dat jaar staat verder in het teken van het ontwerpen van een aanpak waarmee uitvoering kan worden gegeven aan de visie. Er volgt dan een periode van consultatie en overleg, voordat ProSes kan gaan werken aan een concreet maatregelenpakket. De betrokken ministers, Netelenbos en Stevaert, stellen een overeenkomst op waarin duidelijke afspraken worden gemaakt over de momenten waarop de standpunten over de visie en de vervolgstappen over en weer kenbaar worden gemaakt.¹² Minister Stevaert zal daarbij eerst het Vlaamse standpunt uiteenzetten; Nederland is er dan aan gehouden binnen een halfjaar met zijn standpunt te komen.

In Vlaanderen wordt het debat over de LTV-s op hoog politiek niveau gevoerd. Er worden drie dagen lang parlementaire hoorzittingen gehouden met belanghebbenden en experts. Na afloop neemt het parlement met een overgrote meerderheid een resolutie aan, waarin de regering wordt opgeroepen om – met inachtneming van de eisen van veiligheid, toegankelijkheid en natuurlijkheid – de verdere ontwikkeling van de Schelde te bevorderen.¹³ Opvallend is verder dat het parlement de gewenste verdieping verlaagt (van toegankelijkheid voor schepen met een diepgang van 14 naar 13,1 meter) en een passende natuurcompensatie eist. De groene partij Agalev (Anders gaan leven), op dat moment regeringspartner, is op inhoudelijke gronden voor een beperkte verdieping.¹⁴ Daarnaast verwacht het Vlaams parlement hiermee de Nederlandse houding (en daarmee de snelheid van realisatie) gunstig te beïnvloeden. Het Vlaams parlement volgt een procedure die voor dit parlement tamelijk uitzonderlijk is. Het parlement spreekt zich eerst uit over de langetermijnvisie voordat de regering met haar standpunt komt, in plaats van andersom zoals dat gebruikelijk is. Dit maakt duidelijk hoe belangrijk en politiek gevoelig de kwestie van het beheer van de Schelde in Vlaanderen is.

In Nederland benoemt staatssecretaris De Vries van v&w een onafhankelijke consultant, mevrouw Leemhuis-Stout, die een interviewronde houdt onder – Nederlandse en Vlaamse – belanghebbenden en experts (Leemhuis-Stout 2001). Op basis hiervan neemt de regering een standpunt in en volgt een debat met de Tweede Kamer. De uitkomsten worden wederom vastgelegd in een overeenkomst tussen de betrokken ministers en de Nederlandse staatssecretaris voor v&w.¹⁵

In deze overeenkomst, het Memorandum van Vlissingen, worden de hoofdzaken voor de vervolgfase bepaald: inhoud, methoden, organisatie en tijdschema. Inhoudelijk ligt de nadruk op het bestuderen van verschillende verdiepingsvarianten. Een Strategische Milieueffectrapportage (s-MER) en een Maatschappelijke Kosten-Batenanalyse (MKBA) worden als methoden genoemd voor de inhoudelijke kern van de aanpak. De projectorganisatie wordt afgeleid van het Project Mainport Rotterdam. Het tijdschema geeft in detail aan wanneer de verschillende producten moeten worden geleverd. Het eindresultaat, politieke besluitvorming over de Ontwikkelingsschets 2010 Schelde-estuarium moet twee jaar en negen maanden na ondertekening van de overeenkomst gereed zijn.

12. Het Memorandum van Overeenstemming tussen Nederland en Vlaanderen met betrekking tot de onderlinge samenwerking ten aanzien van het Schelde-estuarium (5 februari 2001), ook het Memorandum van Kallo genoemd.
13. Deze resolutie (een in het Nederlandse parlement onbekend fenomeen) verplicht de zittende regering uitvoering te geven aan de opdracht van het parlement.
14. *De Standaard*, 27 april 2001.
15. Tweede Memorandum van Overeenstemming tussen Vlaanderen en Nederland met betrekking tot de onderlinge samenwerking ten aanzien van het Schelde-estuarium (4 maart 2002), ook het Memorandum van Vlissingen genoemd.

Projectorganisatie: kennis centraal (2002)

De organisatie van de Projectdirectie Ontwikkelingsschets Schelde-estuarium 2010 (ProSes) wordt niet alleen opgebouwd naar het model van het Project Mainport Rotterdam (PMR), ook de directeur van ProSes is afkomstig van dat project. De Vlamingen staan daarmee toe dat een Nederlander het project gaat leiden. De directeur heeft overigens het vertrouwen van de Vlaamse minister, omdat hij zich in het Rotterdamse project onafhankelijk heeft opgesteld en zich geregeld ook publiekelijk heeft uitgesproken tegen de koers van de Nederlandse minister van v&w; dit vertrouwen is mede gebaseerd op advies van Vlaamse ambtenaren die in het verleden een presentatie over het PMR hebben bijgewoond.

ProSes krijgt specialisten van betrokken ambtelijke diensten te leen die zonder ‘last en ruggespraak’ kunnen opereren. De medewerkers zijn alleen verantwoording schuldig aan ProSes en de projectdirecteur is alleen verantwoording schuldig aan de TSC. In korte tijd lopen de scheidslijnen tussen groepen binnen de organisatie niet meer langs die van nationaliteit, maar langs die van disciplines.

Het bieden van ruimte aan experts is een belangrijk kenmerk van de aanpak die wordt gevolgd. ProSes begeleidt tientallen onderzoeken (zie tabel 1). Het principe dat hierbij leidend is, is dat van *joint fact finding*. Voor elk deelonderzoek – onderverdeeld naar de thema’s veiligheid, natuurlijkheid, morfologie en toegankelijkheid – en voor de themadoorsnijdende s-MER en MKBA worden dezelfde principes gehanteerd. Ten eerste wordt op verschillende momenten tijdens het onderzoek de mogelijkheid aan direct betrokken partijen (en vaak ook externe partijen) gegeven om commentaar te leveren. Zo wordt voor de s-MER eerst een consultatiedocument opgesteld waarin de beoogde werkwijze wordt beschreven en er mogelijkheden zijn tot het leveren van commentaar. Ten tweede kent elk thema en de themadoorsnijdende s-MER en MKBA zijn eigen klankbordgroep of begeleidingscommissie. Ten derde wordt het onderzoek bij uitbesteding vaak uitgevoerd door samenwerkende Nederlandse en Vlaamse organisaties. Zo wordt de MKBA opgesteld door het Nederlandse Centraal Planbureau (CPB) in samenwerking met de Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek (VITO). Een groot aantal andere onderzoeken wordt gedaan door een speciaal voor het project opgericht consortium van een Nederlands (Arcadis) en Vlaams (Technum) ingenieursbureau. Ten vierde worden verschillende onderzoeksproducten onderworpen aan een second opinion door een groep onafhankelijke wetenschappers. Zo wordt de MKBA door een onafhankelijke adviesraad van vier hoogleraren, onder leiding van Europarlementariër Dirk Sterckx, getoetst op de professionaliteit en wetenschappelijke verantwoording.

Voordat voor de verschillende onderwerpen – toegankelijkheid, natuurontwikkeling, morfologie en veiligheid – concrete maatregelen worden ontworpen en deze op hun consequenties worden beoordeeld, wil het projectmanagement een stap terugdoen en een gemeenschappelijke probleemschets opstellen. Zo moeten vertegenwoordigers van het Havenbedrijf van Antwerpen en van

Tabel 1. Overzicht rapporten ProSes naar thema

Thema	Veiligheid	Natuurontwikkeling	Toegankelijkheid	Morfologie	S-MER	MKBA
2002	· Ontwikkelingsschets Schelde-estuarium: conceptprobleemschets (9 oktober 2002)	· Ontwikkelingsschets Schelde-estuarium: conceptprobleemschets (9 oktober 2002) · Het natuurtalent verzilveren (30 oktober 2002)	· Ontwikkelingsschets Schelde-estuarium: conceptprobleemschets (9 oktober 2002)	2002 · Ontwikkelingsschets Schelde-estuarium: conceptprobleemschets (9 oktober 2002)		Voorstudie MKBA (maart 2002)
2003	· Het Schelde-estuarium in het vizier: een overzicht van projecten, plannen en studies (maart 2003) · Onderzoek locatie en afmetingen Overschelde – Westelijke en Oostelijke variant (1 oktober 2003)	· Plan van Aanpak Natuurontwikkelingsplan (begin 2003) · Het Schelde-estuarium in het vizier: een overzicht van projecten, plannen en studies (maart 2003) · Studierapport natuurontwikkelingsmaatregelen (juni 2003)	· Het Schelde-estuarium in het vizier: een overzicht van projecten, plannen en studies (maart 2003)	2003 · Het Schelde-estuarium in het vizier: een overzicht van projecten, plannen en studies (maart 2003) · Inventarisatie en beoordeling kwaliteit baggerspecie tussen Vlissingen en Deurganckdok (1 maart 2003) · Alternatieve stortstrategie (september 2003)	· S-MER consultatiedocument (17 februari 2003) · Het Schelde-estuarium in het vizier: een overzicht van projecten, plannen en studies (maart 2003) · Reactienota – Wikken en Wegen: vragen en antwoorden over de plannen van aanpak voor S-MER en MKBA (25 juni 2003) · Kennisgeving S-MER (november 2003)	· Het Schelde-estuarium in het vizier: een overzicht van projecten, plannen en studies (maart 2003) · Reactienota – Wikken en Wegen: vragen en antwoorden over de plannen van aanpak voor S-MER en MKBA (25 juni 2003)
2004	· Casestudies voor overstromings-schade in dijkkringgebied en 30, 31 en 32 (april 2004) · Onderzoek naar effecten van ontwikkelingen op het water parameters S-MER (1 juni 2004) · Toekomstig transport gevaarlijke stoffen (1 juni 2004) · KBA Overschelde (1 september 2004)	· Mogelijkheden voor zeecultuur in nieuwe getijdennatuur langs de Westerschelde (1 april 2004) · Inrichtingsschets Kalkense Meersen (1 mei 2004) · Onderzoek naar effecten van ontwikkelingen op het water parameters S-MER (1 juni 2004) · Verkennende Ontwerpstudie voor de Braakman- en Hellegatpolder: Natuurontwikkeling in combinatie met zilte aquacultures (1 juli 2004) · Natte natuur MKBA (1 augustus 2004) · Toets ecologische bijdrage (1 september 2004)	· Ontwikkeling Marktaandeelmodel Containersector (15 januari 2004) · Studie naar de directe baten van de verruiming van de Westerschelde: een logistieke benadering (1 februari 2004) · Voorhavens in de praktijk: Quick Scan (april 2004) · MKBA: Nautisch onderzoek (1 juni 2004) · Vaarschema's verdere uitdieping (1 juni 2004) · Verruiming van de vaarweg MKBA (1 augustus 2004) · Scheepvaartbaten verruiming: bulksector (1 augustus 2004)	2004 · Morfologisch onderzoek S-MER (1 juni 2004)	· Inspraakreacties op Kennisgeving S-MER (januari 2004) · Antwoordnota Inspraak Kennisgeving S-MER (1 april 2004) · Hoofdrapport kostenopstelling tbv MKBA en S-MER (april 2004) · Richtlijnen S-MER (1 mei 2004) · S-MER deelnota's (1 juni 2004): · Gebruikswaarde gebied · Geluid · Monumenten en landschappen · Lucht · Woon- en leefmilieu · Natuur	· Hoofdrapport kostenopstelling tbv MKBA en S-MER (april 2004)
	· S-MER (1 september 2004)	· S-MER (1 september 2004)	· S-MER (1 september 2004)	· S-MER (1 september 2004)	· S-MER (1 september 2004)	· S-MER (1 september 2004)
	· Ontwikkelingsschets 2010 Schelde-estuarium (september 2004)	· Ontwikkelingsschets 2010 Schelde-estuarium (september 2004)	· Ontwikkelingsschets 2010 Schelde-estuarium (september 2004)	· Ontwikkelingsschets 2010 Schelde-estuarium (september 2004)	· Ontwikkelingsschets 2010 Schelde-estuarium (september 2004)	· Ontwikkelingsschets 2010 Schelde-estuarium (september 2004)
	Thema doorsnijdende rapporten Thema rapporten					

VOGEL- EN HABITATRICHTLIJNEN

Dat goed rekening moet worden gehouden met deze richtlijnen zou voor alle partijen duidelijk moeten zijn. De ervaringen met het Deurganckdok in Antwerpen en de tweede verdieping zijn in dit verband belangrijk. De aanleg van het Deurganckdok moet in 2001 een jaar worden stilgelegd, omdat onvoldoende rekening is gehouden met de bepalingen van deze richtlijnen. Aangezien er al vérgaande afspraken zijn gemaakt met de uitbater van het dok, leidt het stilleggen van de bouw tot grote schadevergoedingen (Arts 2002). Verder is gedurende de hele periode van het functioneren van ProSes een uitspraak hangende van de Europese Commissie over de tweede verdieping. In 2001 krijgt Nederland een officiële waarschuwing van de Commissie, omdat de 'compensatieprojecten' voor de tweede verdieping als onvoldoende worden beschouwd. Tijdens de hele fase van opstelling van de Ontwikkelingsschets, blijft onduidelijk of de Europese Commissie beroep zal aantekenen bij het Europese Hof, of dat zij dat beroep zal laten vallen als de schets een voldoende ambitieus natuurprogramma voorstelt voor de derde verdieping.

Vlaamse en Nederlandse natuurbeschermingsorganisaties samen een tekst voor de probleemstelling over het thema toegankelijkheid aanleveren (Van Buuren 2006). Dit past in de filosofie van de projectdirectie, die draagvlak voor oplossingen alleen ziet ontstaan als er breed de overtuiging is dat een bepaalde maatregel de beste oplossing is voor een specifiek probleem. Evenzo belangrijk voor de poging om de discussie te verbreden (van maatregelen naar achterliggende problemen), zijn de bepalingen in de Vogel- en Habitatrichtlijnen. Ingrepen in gebieden die onder de richtlijnen vallen, moeten gepaard gaan met een uitvoerige verantwoording (zie ook het hoofdstuk *Grensoverschrijdende projecten* en het kader 'Vogel- en Habitatrichtlijnen'). Onderdeel van die verantwoording is dat duidelijk moet worden gemaakt dat het achterliggende probleem redelijkerwijs niet kan worden opgelost door een maatregel die de beschermingsgebieden ontziet. In het geval van de verdieping van de Schelde moet bijvoorbeeld overtuigend duidelijk worden gemaakt dat de haven van Zeebrugge geen alternatief vormt voor Antwerpen als het gaat om het verwerken van containers.

16. *De Standaard*, 9 mei 2003.

Al kort na het begin van ProSes wordt duidelijk dat in Vlaanderen en Nederland verschillend wordt gedacht over wat eind 2004 het onderwerp van politieke besluitvorming moet zijn (Klinkers 2005). In Vlaanderen wordt ervan uitgegaan dat de politieke besluitvorming zal leiden tot een bindend besluit tot uitdieping van de Schelde, en dat de verdieping dan ook snel wordt uitgevoerd. In Nederland daarentegen, wordt de uitkomst van de politieke besluitvorming gezien als de start van de noodzakelijke, wettelijk vastgelegde procedures, zoals de Tracé-wetprocedure, en wordt ervan uitgegaan dat de daadwerkelijke verdieping pas enkele jaren daarna plaatsvindt. In de Vlaamse pers schetst het Antwerpse havenbestuur het doemscenario van een jaren durende PKB-procedure die zou moeten worden gevolgd.¹⁶ Voor dit misverstand zijn enkele mogelijke verklaringen aan te voeren. Ten eerste hebben Nederlandse vertegenwoordigers in het voortraject niet expliciet gewezen op de noodzakelijke procedures; dit kan onbewust achterwege zijn gebleven, maar wellicht is er ook niet over gesproken om Vlaanderen niet te ontmoedigen mee te doen aan het opstellen van de schets. Ten tweede heeft in Vlaanderen de noodwet voor de tweede verdieping (de Vergunningenwet Westerschelde van 1997) de suggestie gewekt dat wanneer er in Nederland de wil is om tot uitvoering te komen, het dan wel degelijk snel kan gaan.

Werken aan de inhoud (2003-2004)

Zoals reeds gesteld, kent elk van de vier geprioriteerde thema's zijn eigen onderzoeksspoor. De onderzoeken die worden verricht, hebben zowel betrekking op het ontwikkelen van alternatieven als het beschrijven van de effecten van mogelijke maatregelen. Daarnaast wordt er gewerkt aan een S-MER en een MKBA, die beide themadoorsnijdend zijn.

Voor deze laatste twee methoden moet eerst een aanpak worden ontwikkeld die zowel aan Nederlandse als aan Vlaamse zijde acceptabel is. Voor de MKBA betekent dit vooral duidelijkheid creëren over een aantal technische kwesties.

Voor de **S-MER** is er naast een aantal technische kwesties ook de vraag of de Nederlandse of Vlaamse procedure moet worden gevolgd. Besloten wordt de Nederlandse procedure te volgen zolang voor elk onderdeel ook een in Vlaanderen erkende **MER**-specialist meeschrijft aan het product.

Morfologie

Het onderzoek naar de morfologie van de Schelde is gericht op de vragen wat de gevolgen zijn van verdieping, en of alternatieve manieren van het storten van gebaggerd slib de gevolgen voor de morfologie kunnen verminderen. Dit thema vormt de verbindende schakel tussen de andere thema's.

Het onderzoek naar de morfologie leidt tot spanningen tussen de Nederlandse en Vlaamse onderzoekers, omdat ze verschillende onderzoekstradities vertegenwoordigen. De Vlamingen zijn empirisch georiënteerd en vinden dat experimenten ten grondslag moeten liggen aan oordeelsvorming. De Nederlandse onderzoekers zijn meer modelmatig georiënteerd en vertrouwen op modelsimulatie voor het vormen van een oordeel. Overigens is de wrijving niet uitsluitend een principekwestie tussen wetenschappers. Op de achtergrond speelt dat beide groepen vrezen dat de aanpak van de ander tot gunstiger resultaten voor Nederland dan wel Vlaanderen zal leiden. De tegenstelling tussen de onderzoekers raakt pas op de achtergrond op het moment dat de 'Nederlandse' methode een voor Vlaanderen gunstig resultaat produceert: de gevolgen van verdieping voor morfologie en natuur worden beperkt geacht en een nieuwe stortstrategie kansrijk (Van Buuren 2006).

Toegankelijkheid

De onderzoeken en discussies over toegankelijkheid zijn toegespitst op het bepalen van de effecten van een verdieping en het verkrijgen van inzicht in mogelijke alternatieven voor een verdieping. Het alternatief wordt gezocht in het idee van voorhavenontwikkeling: in plaats van de groei van de containervaart op te vangen in Antwerpen, zou dat in aan diep water gelegen havens in de omgeving – zoals Zeebrugge en Vlissingen – kunnen gebeuren.

Een van de onderzoeken geeft inzicht in de voorwaarden waaraan moet worden voldaan om van zo'n voorhaven een succes te maken (zie IBM 2004). Afgezien van marktfactoren (de voorhaven moet voldoen aan een aantal basisvoorwaarden om aantrekkelijk te zijn voor de markt), wordt in dit onderzoek op twee andere factoren gewezen die hiervoor van groot belang zijn, in de eerste plaats een goede samenwerking tussen voor- en rivierhaven; in concurrentie zal 'de kleine broeder' al snel het onderspit delven. De haven van Antwerpen raakt weliswaar steeds sterker verweven met de andere havens en werkt ook samen met andere havens, maar volgens de onderzoekers is het onwaarschijnlijk dat samenwerking daar wordt verkozen boven een verdieping.

De tweede genoemde factor, politieke steun, achten de onderzoekers met het oog op de Vlaamse verhoudingen eveneens onwaarschijnlijk. Hoewel hier in het onderzoek niet op wordt ingegaan, wordt deze conclusie wel ondersteund door het verloop van de geschiedenis. Zo hebben Vlaamse politici, waarschijnlijk mede onder invloed van een Antwerpse lobby, de pogingen om

van Zeebrugge een succesvolle containerhaven te maken nooit volledig ondersteund. Daarnaast is in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen van 1997 het Noorderkanaal dat Zeebrugge met Gent zou verbinden, geschrapt. Dit wordt gezien als signaal dat Zeebrugge geen alternatief voor Antwerpen kan dienen.

Gezien het voorgaande is het begrijpelijk dat de **MKBA** beperkt is tot varianten van de verdieping, dat wil zeggen: geen verdieping en verdieping tot verschillende diepten. Binnen ProSes bestaat al snel het gevoel dat een **MKBA** voor de verdieping 'goudgerand' zal zijn. Degenen die betrokken zijn geweest bij het Project Mainport Rotterdam zijn hiervan overtuigd, omdat in dit project zowel de opbrengsten van een Tweede Maasvlakte als de kosten van aanleg volgens de **MKBA** hoog waren. Als de baten van een verdieping enigszins vergelijkbaar zijn, dan zou het resultaat gezien de relatief lage kosten van de verdieping erg gunstig moeten zijn. De **MKBA** laat dan ook baten zien voor Vlaanderen en Nederland samen die worden geschat op 1 à 2 miljard euro (contante waarde 2003; tot 2030).

Ook niet voor iedereen verrassend is de uitkomst van de **MKBA** dat er aanzienlijke baten voor Nederland zijn te verwachten uit het project. In het debat in het Vlaams parlement zoals hiervoor beschreven, benadrukt een expert de neiging dit soort projecten zwart-wit te benaderen (de een zijn brood is de ander zijn dood), terwijl ook Nederland profiteert van de verdieping. De **MKBA** gaat uit van een verdeling van twee derde voor Vlaanderen en een derde voor Nederland; veel van de vervoerders en afnemers van producten die via de Antwerpse haven worden vervoerd, zitten immers in Nederland. Binnen het Nederlandse ministerie van **V&W** leidt de uitkomst tot enige ophef, omdat dit strijdig is met het klassieke uitgangspunt dat de Rotterdamse haven het Nederlandse belang dient en de Antwerpse haven het Belgische en Vlaamse belang. Echter, omdat het **CPB** een van de opstellers van de **MKBA** is, kan ook het ministerie moeilijk om de resultaten heen. Opvallend is ten slotte dat de effecten van verdere verdieping, meer dan 13,1 meter, niet worden onderzocht.

Natuurlijkheid

In de onderzoeken en discussies over natuur lopen diverse onderwerpen door elkaar heen. In de eerste plaats is er de vraag in hoeverre verdieping leidt tot natuurschade en in hoeverre die schade kan worden voorkomen of gecompenseerd. Ten tweede spelen de Vogel- en Habitatrichtlijnen een belangrijke rol. Wat betreft compensatie geldt volgens deze richtlijnen het voorzorgbeginsel: bij twijfel over de effecten van verdieping, moeten er voor de zekerheid compensatiemaatregelen worden getroffen. Afgezien van compensatie, verplichten de richtlijnen ook tot herstel en behoud van de (bedreigde) vogel-, diersoorten en plantensoorten in beschermingsgebieden. Ten derde bestaat bij niet-direct betrokken experts vaak verwarring over het doel van bepaalde maatregelen. Zo is niet altijd meteen duidelijk of het verbreden – door ontpoldering – van de rivier een maatregel is ten behoeve van de natuur of dient ter vergroting van de veiligheid.

De opvallendste uitkomst van de S-MER is dat de verdieping van de Schelde tot 13,1 meter niet aanwijsbaar tot grotere milieuschade leidt dan de alternatieven. Deze uitkomst is deels gebaseerd op het monitoren van de gevolgen van de tweede verdieping (1997), waarvan de eerste resultaten in 2003 beschikbaar komen (Van Buuren 2006). De eerste empirische resultaten duiden erop dat de tweede verdieping geen nadelige gevolgen heeft gehad. Daarnaast is deze uitkomst gebaseerd op modelberekeningen voor de derde verdieping. Overigens gaat deze conclusie gepaard met de nodige onzekerheid, en kan schade dus ook niet worden uitgesloten. De wijze waarop met deze onzekerheid moet worden omgegaan, is grond voor discussie tussen voor- en tegenstanders van verdieping. Afgesproken wordt dat als blijkt dat een verdieping tot ernstige schade aan het estuarium leidt, deze verdieping voor rekening van het Havenbedrijf Antwerpen wordt teruggedraaid en de schade wordt hersteld. Ondanks bezwaren gaat het Antwerpse Havenbedrijf hiermee akkoord, waarschijnlijk in de verwachting dat een oorzakelijk verband tussen verdiepen en schade aan het estuarium nooit zal zijn aan te tonen (Van Buuren 2006).

Autonome ontwikkelingen – die losstaan van het project – zullen hoe dan ook tot een afname leiden van de natuurlijkheid in 2010. De belangrijkste variabele voor milieueffecten is de ‘stortstrategie’, ofwel hoe wordt omgegaan met het storten van baggerslib. Milieueffecten gaan vanzelfsprekend verder dan de gevolgen voor de natuur, maar in relatie tot de besluitvorming over de Schelde is de relatie natuur en scheepvaart duidelijk het belangrijkste. Het verlies aan verschillende ecologisch waardevolle arealen is beperkt en betekent bovendien vaak een verschuiving van het ene type waardevol areaal naar een ander type – bijvoorbeeld van laag- naar hoogdynamisch intergetijdengebied.

In een van de natuurrapporten worden twee strategieën onderzocht voor natuurontwikkeling. De eerste strategie is gericht op het realiseren van een groot aantal kleine natuurprojecten, waarvan een groot aantal binnendijks, de tweede op het realiseren van een klein aantal grote, voornamelijk buitendijkse projecten. De teneur van het natuuronderzoek is duidelijk dat de tweede strategie, met het oog op natuurdoelstellingen, het meest wenselijk is: ze draagt niet alleen het best bij aan het streven de rivier meer ruimte te geven, maar levert ook de meeste vooruitgang op in het licht van de doelstellingen van de Vogel- en Habitatrichtlijnen.

Veiligheid

Het veiligheidsvraagstuk gaat bij de Schelde zowel om overstromingsrisico's als om externe veiligheid. Ook hier geldt, net als bij het milieu, dat de gevolgen van de verdieping nauwelijks significant zijn. Verdieping levert in extreme situaties, die gemiddeld eens in de 4.000 jaar voorkomen, iets hogere waterstanden op; vooral stroomopwaarts, bij Gent. Autonome processen als morfologische veranderingen en zeespiegelstijging leveren meer overstromingsrisico's. Een vergelijkbare conclusie wordt getrokken voor de externe veiligheid: de economische ontwikkeling is veel belangrijker voor de externe veiligheid langs de Schelde dan de maatregelen in het project. De MKBA maakt korte metten met het belangrijkste en ingrijpendste voorstel uit de langetermijnvisie, de aanleg

van de Overschelde: de aanleg is zeer kostbaar en de reële waterpeilverlaging op de plekken waar die wenselijk is – bij Antwerpen en verder bovenstrooms – is slechts beperkt. Het voorstel wordt dan ook afgeserveerd.

Draagvlak creëren: Zeeuwse bevolking valt buiten de boot (2003-2004)

Naast het inhoudelijk traject bewandelt ProSes tegelijkertijd de weg van draagvlakverwerving onder betrokken partijen. Er wordt een Overleg Adviserende Partijen (OAP) opgericht waarin 13 partijen zijn vertegenwoordigd op hoog bestuurlijk of ambtelijk niveau. Die samenstelling heeft als voordeel dat de deelnemers aan dit overleg een zwaarwegend standpunt kunnen innemen; het nadeel is dat er niet op basis van een inhoudelijke discussie gezamenlijk wordt gezocht naar oplossingen. Het OAP wordt geleid door de Vlaamse oud-minister Baldewijns – op dat moment adjunct-secretaris generaal van de Benelux – en oud-commissaris van de koningin in Overijssel, Hendriks.

Het doel van het OAP is dat de voorstellen van ProSes op draagvlak kunnen rekenen en dat de betrokken partijen – het liefst unaniem – in staat zijn om positief te adviseren over het door ProSes voorgestelde maatregelenpakket. Afgezien van discussie over de voorstellen van ProSes, is het OAP ook het kanaal waar partijen proberen hun wensen binnen het project gehonoreerd te krijgen. Zo wil de gouverneur van Oost-Vlaanderen dat de bereikbaarheid van de haven van Gent (via het kanaal van Gent naar Terneuzen) wordt vergroot. Vlaanderen is hier, net als bij de verdieping, de vragende partij en de haven van Antwerpen vreest dat dit zijn belang om snel tot verdieping te komen alleen kan schaden. Afgesproken wordt dat de kwestie in een apart project zal worden onderzocht.

Doordat de beraadslagingen binnen het OAP en de pendeldiplomatiek van de voorzitters zich in de vertrouwelijkheid afspelen en het overleg zo'n prominente plaats heeft in het consensusvormingsproces, krijgen (vooral Zeeuwse) burgers het gevoel buitengesloten te worden. In het bijzonder de Zeeuwse weerstand tegen ontpolderen leidt ertoe dat de aanpak van ProSes al snel als ‘achterkamertjeswerk’ wordt omschreven.¹⁷ Het is ook duidelijk dat de externe communicatie in de budgetonderhandelingen tussen ProSes en opdrachtgever (de TSC) het kind van de rekening is geworden.¹⁸ In Zeeland ontstaat in politiek en samenleving het beeld dat polders onder water moeten worden gezet omdat Antwerpen moet kunnen groeien.

Aan de andere kant van het spectrum zit het Antwerpse Havenbedrijf en zijn schepen van havenzaken. De schepen blijft lange tijd de mogelijkheid openhouden om langs (internationaal) juridische weg de verdieping af te dwingen. Er gaan tientallen brieven van Antwerpen naar de verantwoordelijke Vlaamse minister, waarin de minister wordt opgeroepen om de druk op Nederland hoog te houden. Verder wordt met regelmaat de pers gezocht, met telkens als boodschap dat Nederland niet snel genoeg voor een verdieping wil zorgen. Dit leidt er onder andere toe dat de Nederlandse ambassadeur de Vlaamse pers uitnodigt om te pleiten voor ‘meer krediet’ voor het Nederlandse optreden. De Rotterdamse haven probeert volgens de ambassadeur niet ‘te groeien over de rug van andere havens’ en bovendien zijn ‘we in Nederland (...) gewend’ aan het feit dat projecten een lange voorbereidingstijd kennen.¹⁹ Prompt volgt de

¹⁷. Zie bijvoorbeeld PZC, 21 augustus 2003, 19 mei 2005.

¹⁸. De projectdirecteur vraagt 15 miljoen euro, wat gebaseerd is op de vuistregel dat de voorbereidingskosten van projecten 2 tot 3 procent van de totale kosten van een project mogen bedragen. De TSC stelt 12 miljoen euro ter beschikking (Klinkers 2005).

¹⁹. De Standaard, 9 januari 2004.

volgende dag een reactie van de Antwerpse haven, waarin de ambassadeur tot 'diplomatieke stoorzender' wordt bestempeld.²⁰ Tegelijkertijd zet de directeur van het Havenbedrijf – op initiatief van het Vlaams parlement – een charme-offensief in door bij de Zeeuwse provincie langs te gaan (Van Buuren 2006).

Overigens kunnen niet alle partijen binnen het OAP eenvoudig tot steun worden bewogen. Zo zit de Zeeuwse gedeputeerde Kramer in een bijzonder lastig pakket en zijn bilaterale onderhandelingen tussen de Nederlandse rijksoverheid en de provincie Zeeland nodig om een doorbraak te realiseren. Als oud-voorzitter van de Zeeuwse Milieufederatie is Kramer voor ontpolderen, maar als gedeputeerde kan hij hier niet te enthousiast over zijn. In onderhandelingen met de Nederlandse rijksoverheid weet hij, buiten ProSes om, 100 miljoen euro toegezegd te krijgen voor verbetering van de infrastructuur en flankerend landbouwbeleid. In de onderhandelingen met het rijk trekt Zeeland zich weinig aan van de conclusie dat een aanzienlijk deel van de baten van de verdieping ook aan Zeeland ten goede komt (Van Buuren 2006). Dit laatste is ook nodig om de boerenorganisaties zo ver te krijgen achter het maatregelenpakket te gaan staan. Uiteindelijk adviseert het OAP unaniem positief over het maatregelenpakket.

Nadat ook Zeeland over de streep is getrokken, stelt het OAP een unaniem goedgekeurd eindadvies op, waarin de voorstellen van ProSes in grote lijnen worden ondersteund (OAP 2004).

Maatregelenpakket: concrete afspraken met een doorgeschoven hete aardappel (2005-2006)

In september 2004 verschijnen de voorstellen voor besluiten van ProSes, die op 11 maart 2005 door de Nederlandse en Vlaamse minister worden vastgelegd in een derde Memorandum van Overeenstemming. De verdieping tot 13,1 meter moet in 2007 starten en Vlaanderen draagt het grootste deel van de kosten. De ontwikkeling van natuur in het Schelde-estuarium wordt duidelijk gepositioneerd als bijdrage in de realisatie van 'robuuste natuur'. Zo gesteld ligt de nadruk op het bijdragen aan de instandhoudingsdoelstelling van de Vogel- en Habitatrichtlijnen, en nadrukkelijk niet op compensatie voor schade die zou worden veroorzaakt door de verdieping. Langs de Westerschelde worden vijf gebieden voor natuurontwikkelingsprojecten aangewezen. Het is duidelijk dat dit onvoldoende is om aan de doelstellingen van de Ontwikkelingsschets te voldoen (er moet nog 300 hectare van de in totaal 600 hectare worden gevonden). De provincie Zeeland neemt de taak op zich om voor aanvullende projecten te zorgen. De gebieden die door herinrichting natuurwaarden krijgen die onder de richtlijnen zouden kunnen vallen, moeten worden beschouwd als habitat-reserve voor toekomstige projecten langs de Schelde. De kosten voor natuur bedragen in totaal 400 miljoen euro, 200 miljoen aan beide zijden van de grens. Vlaanderen draagt 40 miljoen bij aan de natuurinvesteringen aan Nederlandse kant, met als argument dat er toch enige natuurcompensatie nodig is.

Overigens moeten er in de maanden voor de definitieve ondertekening van het derde Memorandum nog wel twee hobbelts worden genomen: de betrokken partijen moeten het eens worden over de verdeling van de kosten en

20. *De Standaard*, 10 januari 2004.

voorkomen moet worden dat het hsl-dossier roet in het eten gooit. Nederland en België hebben op dat moment een discussie over de exploitatie van de hsl, in het bijzonder over de vraag of Breda in de dienstregeling kan worden opgenomen. Dat Nederland in het ene dossier te maken heeft met de federale regering en in het andere met de Vlaamse, weerhoudt het er niet van de ondertekening van het Memorandum uit te stellen.²¹ Er is verschillende keren direct overleg op ministerieel niveau, waaronder een ontmoeting tussen de Vlaamse premier Leterme en minister-president Balkenende.

Terwijl de provincie Zeeland het voortouw neemt in de uitvoering van natuurprojecten en de selectie van nieuwe projecten, neemt de Tweede Kamer een motie aan over de ontpoldering (5 oktober 2006). Ontpolderen zou alleen op vrijwillige basis mogen gebeuren. Hiermee zou de basis onder het 'natuurpakket-Westerschelde' wegvallen, en daarmee mogelijk de basis onder het totale maatregelenpakket dat Nederland en Vlaanderen overeen zijn gekomen. Een van de redenen voor deze parlementaire actie is dat er binnen het Nederlandse parlement een relatief grote afstand bestaat tot het project. De pogingen om Nederlandse parlementariërs bij het proces te betrekken, hebben weinig animo opgeleverd. Van Buuren (2006: 101) spreekt zelfs van 'veel onbegrip en onkunde' onder Nederlandse parlementariërs. In Vlaanderen gaan de alarmbellen af. Baron Delwaide, de Antwerpse havenschepen, vreest uitstel van de verdieping nu een van de hoofdpijlers onder het plan is weggetrokken, die 'fatale gevolgen zal hebben voor Antwerpen'.²² Delwaide ziet zijn scepsis over de Nederlandse bereidheid mee te werken andermaal bevestigd: 'Het Internationale Gerechtshof moet worden ingeschakeld om de Nederlanders tot de orde te roepen.'²³

Slotbeschouwing

Hoe heeft de besluitvorming over de verdieping van de Schelde zich inhoudelijk ontwikkeld? Met andere woorden: hoe is de probleemdefinitie tot stand gekomen, hoe is de beoordeling van het nut en de noodzaak verlopen, hoe zijn oplossingen ontworpen of gegenereerd en hoe zijn verschillende oplossingen afgewogen?

Koppeling tussen verdieping en natuurontwikkeling

Ten eerste is duidelijk dat de koppeling tussen verdieping van de Schelde en natuurontwikkeling in en om de Schelde de kern van de inhoudelijke discussie vormt. Het is verleidelijk om dit als logische uitkomst van de (deels tegengestelde) belangen van de Vlaamse (deel)staat en de Nederlandse staat te zien, die op deze manier tot een uitruil van belangen kunnen komen. Voor Vlaanderen is in het begin van het proces de verdieping, eerst tot 14 meter en later tot 13,1 meter, duidelijk de gewenste uitkomst. Voor Nederland is het gewenste resultaat in het begin wat minder precies te omschrijven. Het gaat om het voorkomen van negatieve effecten van de verdieping, maar vooral ook om het realiseren van maatregelen die de natuurlijkheid van de Westerschelde vergroten. De bereid-

21. PZC, 18 december 2004.

22. PZC, 12 oktober 2006.

23. Op vragen van een Nederlandse Europarlementariër heeft de Europese Commissie laten weten dat Nederland andere compensatiemaatregelen dan ontpolderen mag aandragen. Hiermee lijkt de overeenkomst gered (*NRC Handelsblad*, 3 april 2007).

heid van Vlaamse zijde om mee te werken aan de door Nederland voorgestelde aanpak en mede verantwoordelijk te worden voor de natuurontwikkelingen langs de Schelde, kan deels rationeel worden verklaard vanuit de gedachte dat dit voor Vlaanderen de beste manier is om Nederland voor de verdieping te winnen. Bovendien zou de verdieping in gevaar kunnen komen als niet zou worden voldaan aan de Vogel- en Habitatrichtlijnen. De bereidheid mee te werken, is echter ook deels het gevolg van steun voor natuurdoelstellingen binnen het Vlaamse beleidsnetwerk zelf. De rol van de Vlaamse milieubeweging en de groene partij Agalev moet hierbij worden genoemd. Opvallend is overigens dat er in Nederland geen voorstanders voor verdieping zijn te vinden, ondanks het feit dat een aanzienlijk deel van de baten in Nederland terecht zou komen.

Voordeel van de koppeling tussen natuur en verdieping is dat die een goede basis vormt voor een onderhandelingsresultaat. Nadeel is dat de redenen voor natuurontwikkeling veel breder zijn dan de gevolgen van de verdieping. Het inhoudelijk verband tussen de noodzaak tot natuurontwikkeling en verdieping wordt bovendien gedurende het proces steeds sterker ter discussie gesteld. Om tot een onderhandelingsresultaat te kunnen komen, is het echter niet handig om te concluderen dat verdieping en natuurontwikkeling weinig met elkaar te maken hebben. Hierdoor wordt het lastig om een eenduidige onderbouwing van de natuurmaatregelen te formuleren. Dit levert een probleem op als het gaat om draagvlakverwerving; we komen daar hierna op terug.

Duidelijke grenzen aan de in de discussie betrokken problemen en oplossingen

Een tweede kenmerk van de inhoudelijke discussie is dat deze aan duidelijke grenzen is gebonden. Een goed voorbeeld is hier de discussie over de mate van verdieping en eventuele alternatieven daarvoor. In de langetermijnvisie worden de kaders zodanig gedefinieerd dat een debat over functieverdeling tussen de haven van Antwerpen – zelfs op langere termijn – en andere havens in de kiem wordt gesmoord. In de MKBA worden dan ook alleen verschillende verdiepingsalternatieven met elkaar vergeleken. Niet alleen worden alternatieven voor verdieping feitelijk buiten de deur gehouden, ook de afwegingen voor die verdieping worden beperkt. Alternatieven die verder gaan dan 13,1 meter, worden niet onderzocht. Zowel in de S-MER als in de MKBA zijn de gevolgen van grotere diepten dan 13,1 meter niet meegenomen, waarmee ook niet kan worden vastgesteld wanneer de milieueffecten (of onzekerheden daarover) onacceptabel zijn, of wat vanuit economisch perspectief de optimale diepte is. De precieze redenen voor deze inperkingen zijn niet achterhaald, maar niet onwaarschijnlijk is dat partijen bij voorbaat voor hen onacceptabele uitkomsten buiten de discussie hebben willen houden. Een voordeel van de inperking van de inhoudelijke discussie is wellicht dat ze overzichtelijk is gebleven. Een mogelijk nadeel is dat binnen afzienbare tijd de vierde verdieping in discussie wordt gebracht, omdat onvoldoende is nagedacht over oplossingen die op de lange termijn soelaas bieden.²⁴

24. Al voor de ondertekening van het derde Memorandum van Overeenstemming in maart 2005, laat de directeur van het Antwerpse Havenbedrijf weten dat de voorgestelde verdieping 'strikt onvoldoende' is (PZC, 14 september 2004).

Wat zijn 'vertragende' en 'versnellende' factoren bij de realisatie van de Scheldevddieping?

Snelheid van beslissen heeft in Vlaanderen en Nederland een andere betekenis

Heeft de besluitvorming over de derde verdieping lang of kort geduurd als in 2007 daadwerkelijk de schep de bodem ingaat? Het antwoord op die vraag hangt vanzelfsprekend af van het perspectief van waaruit deze wordt beantwoord. Er is hierbij duidelijk sprake van een Vlaams en een Nederlands perspectief. Vanuit Vlaams oogpunt gaat het om een relatief overzichtelijk vraagstuk, het aanpassen van de vaargeul, waarvan de gevolgen te overzien zijn. De verbazing is bijvoorbeeld groot als de Nederlanders verklaren dat de Tracé-wetprocedure moet worden gevolgd. In de beleving van de Vlamingen is de aanleg van een nieuw (spoor)wegtracé duidelijk iets anders dan het uitbaggeren van een bestaande vaargeul. Vanuit Nederlands perspectief is de uitdieping een van de onderdelen van de veel bredere ambitie om een bijzonder natuurgebied te beschermen en te herstellen. Het tempo waarmee ProSes een ontwikkelingsperspectief met een pakket maatregelen opstelt (minder dan drie jaar), is naar Nederlandse maatstaven snel.

De derde verdieping sneller dan de tweede, maar langzamer dan de eerste

De derde verdieping kan ook worden vergeleken met de eerste en tweede verdieping; in tijdsduur valt zij daartussenin. Uit de vergelijking van de drie verdiepingen rijst het volgende beeld op. De eerste verdieping gaat snel, omdat ze ambtelijk en door gelijkgestemde ingenieurs wordt geregeld. Rond de tweede verdieping verkeren beide landen jaren in een patstelling. Zowel de vertraging als het doorbreken van de patstelling is het gevolg van het koppelen van dossiers die inhoudelijk niets met elkaar te maken hebben. In het eerste geval – koppeling van verdieping aan het beheer van de Maas – houdt Nederland lang vast aan een koppeling die uitzichtloos is. In het tweede geval kan er tussen de hsl en de Schelde tot een vruchtbare uitruil worden gekomen. De les die hieruit kan worden geleerd, is dat koppelen een goede manier kan zijn om grensoverschrijdende dossiers verder te helpen. Voorkomen moet wel worden dat er wordt gefixeerd op uitruilmogelijkheden die uiteindelijk niet blijken te zijn; er moet dus van paard kunnen worden gewisseld.

Vruchtbare integratie van bestuursstijlen

Het feit dat op hoog politiek niveau steeds heldere afspraken – neergelegd in schriftelijke overeenkomsten – zijn gemaakt over de deadlines en producten voor de verschillende fasen van het proces, heeft het tempo van de besluitvorming in belangrijke mate bepaald. Gesteld kan worden dat hier sprake is van een vruchtbare vermenging van de twee bestuursstijlen: de Vlaamse traditie van 'snel tot besluiten willen komen' en de Nederlandse 'notacultuur' waarin schriftelijke tussenproducten belangrijke stappen zijn in het proces van consensusvorming.

Visievorming obstructie of doorbraak?

Een tweede tempobepalende factor zijn de door Nederland gestelde voorwaarden van visievorming en het volgen van de Tracéwetprocedure. Deze voorwaarden kunnen zijn ingegeven door het willen plegen van obstructie; zo zouden Nederlandse havenpolitieke overwegingen een reden kunnen zijn om de verdieping te frustreren. In Antwerpse havenkringen wordt aan dit motief waarde gehecht (Van Gils 2003). Op basis van het onderzoek is moeilijk uit te sluiten dat dit een rol heeft gespeeld in het optreden van Nederlandse partijen. Maar dat dit de belangrijkste reden zou zijn, is niet erg waarschijnlijk. De concurrentieoverwegingen zijn weinig zwaarwegend; de (verwachte) groei van de containersector is zodanig dat niet van een 'vechtmarkt' kan worden gesproken. Verder, en dat is belangrijker, zijn er duidelijk andere motieven aan Nederlandse zijde voor het in de loop der tijd steeds kritischer omgaan met verdiepingen. De ecologische kwetsbaarheid en uniciteit van de Zeeuwse delta is sinds de besluitvorming over de Oosterscheldedam een belangrijk gegeven voor betrokken beleidsdiensten. In combinatie met de zich sinds de jaren zeventig ontwikkelende beleidscultuur van integraal waterbeleid – waarbij beleidsproblemen zoveel mogelijk in samenhang met andere vraagstukken moeten worden bekeken – is de reactie van Nederlandse kant om de verdieping te plaatsen binnen een brede visie op het Schelde-estuarium volstrekt verklaarbaar. Gemengde motieven of niet, in elk geval kan worden gesteld dat het proces wel tot een oplossing heeft geleid. Het is zeer de vraag of onderhandelingen zoals bij de tweede verdieping gevoerd, sneller tot resultaat zouden hebben geleid.

Devil shift is risico voor voortgang

Desalniettemin wordt in de pers het beeld opgeroepen dat het vraagstuk van verdieping in essentie de botsing is van uiteenlopende nationale belangen. Het vanuit de Antwerpse haven steeds maar weer hameren op de onbetrouwbaarheid en handelsgeest van de Nederlanders, is wat Sabatier en Jenkins-Smith (1998) the *devil shift* noemen: door het zwartmaken van de tegenstander proberen de eenheid in eigen gelederen te versterken. Door Nederland de schuld te geven van de vertraagde verdieping, kan worden verhuld dat aan Vlaamse kant verschillend wordt gedacht over de verdieping. Wanneer onderhandelen en samenwerken de enige manieren zijn om tot een oplossing te komen, kan wederzijds wantrouwen slechts tot vertraging leiden. Dat dit rond de derde verdieping niet is gebeurd, is te danken aan de verschillende betrokken Vlaamse ministers. Zij hebben bijvoorbeeld nooit gehoor gegeven aan de Antwerpse oproep om via het Permanent Hof van Arbitrage of het Internationale Gerechtshof een beslissing over de verdieping te forceren.²⁵ Bovendien hebben veel politici zich in de pers niet of gematigd uitgelaten over de Scheldeverdieping. Illustratief hiervoor is dat de Vlaamse premier Leterme zich in het voorjaar van 2005 zeer kritisch heeft uitgelaten over de federale minister van Buitenlandse Zaken Van der Gucht, die Balkenende vergeleek met Harry Potter. Volgens Leterme bracht Van der Gucht daarmee de Vlaamse belangen in de dossiers van de Schelde en de IJzeren Rijn in gevaar.²⁶

25. Als Vlaanderen via deze weg al het recht had gekregen om onverwijld te mogen verdiepen – deskundigen op het terrein van internationaal recht als Samkalden en Berger (2001) betwijfelen dit – dan had dit hoogstwaarschijnlijk meer tijd gekost dan de gevolgde procedure.

26. De Standaard, 5 juni 2005.

Op welke manieren wordt het verkrijgen van draagvlak gecompliceerd doordat grensoverschrijdend moet worden samengewerkt?

Duidelijk onderscheid tussen politiek en maatschappelijk draagvlak

Wat het draagvlak voor het project betreft, kan een onderscheid worden gemaakt tussen de steun binnen het beleidsnetwerk en de steun in de samenleving. Het project lijkt behoorlijk succesvol in het realiseren van draagvlak binnen het beleidsnetwerk. Zelfs de minst enthousiaste partijen – de Antwerpse haven en de provincie Zeeland – scharen zich uiteindelijk achter de Ontwikkelingsschets. De inzet die nodig is om de verschillende partijen bij elkaar te brengen, is echter ten koste gegaan van het realiseren van draagvlak onder (vooral) de Zeeuwse bevolking. Dit is mede het gevolg van het ontbreken van een eenduidige doelstelling voor de natuurontwikkeling. De onvrede van de Zeeuwen brengt de Tweede Kamer in actie die zich, ondanks de diverse overeenkomsten die de Nederlandse regering heeft gesloten en de uitonderhandelde verdragen die aan het parlement zijn voorgelegd, niet gebonden voelt aan de afspraken die in ProSes-verband zijn gemaakt.

Procesaanpak ontwikkelt draagvlak onder betrokken partijen

De relatief brede steun voor de Ontwikkelingsschets kan mede worden verklaard uit de gevolgde aanpak en de context waarbinnen de projectorganisatie is opgericht. In tegenstelling tot de twee overige casussen van dit onderzoek, is er voor het beheer van de Schelde een forum (de TSC) waarin hoge ambtenaren – met toegang tot de minister – elkaar met regelmaat treffen. De bekendheid met en het vertrouwen van betrokkenen van de TSC in elkaar, vormt een goede basis voor de aanpak met een speciale grensoverschrijdende projectorganisatie. Binnen ProSes weet de projectdirecteur – ondanks het feit dat hij Nederlander is en bij v&w werkt – het vertrouwen van Vlaamse medewerkers te winnen. Hij vergadert bijvoorbeeld (tot verwondering van de Vlamingen) niet mee met de Nederlandse delegatie in de TSC als die zich voorafgaand aan de bijeenkomst met de Vlamingen voorbereidt. Verder valt op dat de OAP niet uitsluitend wordt samengesteld op basis van belangen, maar dat ook is geprobeerd juist personen te betrekken van wie wordt verwacht dat ze zich constructief zullen opstellen.

Maatschappelijk draagvlak kind van de rekening

Waar de ProSes-aanpak succesvol is in het vergroten van het politieke draagvlak, is deze minder succesvol gebleken in het realiseren van maatschappelijk draagvlak. Er is duidelijk spanning tussen het creëren van grensoverschrijdende steun onder betrokken organisaties en de noodzaak om draagvlak te creëren onder (vooral) de Zeeuwse bevolking. Niet alleen gaan bezuinigingen op de projectorganisatie ten koste van maatschappelijke betrokkenheid, ook het bereiken van overeenstemming tussen sleutelpartijen staat het creëren van maatschappelijk draagvlak in de weg. De draagvlakverwerving voor het natuurontwikkelingsprogramma wordt verder bemoeilijkt door het ontbreken van een eenduidige verhaallijn die leidt tot de noodzakelijkheid van nieuwe natuur,

in het bijzonder door ontpoldering.

Wat betreft de natuurmaatregelen valt op dat het doel dat deze maatregelen moet dienen, niet eenduidig is. Er spelen minimaal drie doelstellingen, die elkaar overlappen en elkaar niet noodzakelijkerwijs uitsluiten, maar wel aanleiding kunnen geven tot een specifieke keuze en prioritering van maatregelen. In de eerste plaats is er de wens om eventueel nadelige gevolgen van de verdieping te compenseren. Ten tweede moet worden voldaan aan de Vogel- en Habitatrichtlijnen. Dit ligt voor een deel in het verlengde van de eerste doelstelling, maar impliceert ook een inspanning om de natuurlijkheid van het gebied, los van de verdieping, robuuster te maken; de richtlijnen sturen aan op specifieke soorten die moeten voorkomen in beschermingszones. Ten derde wordt natuurlijkheid beschouwd als het herstellen van de oorspronkelijke loop van de rivier en zijn morfologische karakteristieken, waarbij het creëren van ruimte voor de rivier het belangrijkste doel is. De uitwerking van doelstellingen in maatregelen gebeurt door wetenschappers in een aantal rapporten en heeft een hoog *black box*-gehalte. De rapporten zijn weliswaar niet geheim, onduidelijk blijft hoe tot concrete maatregelen is gekomen en hoe die zich verhouden tot de verschillende doelstellingen. Hierdoor wordt het moeilijk om niet-direct betrokkenen te overtuigen van de noodzaak tot ingrijpende natuurontwikkelingsprojecten.

‘Wij-zijdenken’ vormt een bedreiging voor het maatschappelijk draagvlak

De rol van het maatschappelijk draagvlak in deze casus betreft vooral de Zeeuwse weerstand tegen ontpoldering. Hoewel een verwijzing naar de Zeeuwse geschiedenis voor de hand ligt, geldt ook dat er overal waar ruimte voor water moet worden gemaakt, hevig verzet is (Witsen 2005). Het is wel zo dat ProSes de weerstand heeft proberen te verminderen door zich te richten op vertegenwoordigers en niet direct op burgers en boeren. Ook hier treedt het verschijnsel van de *devil shift* op. In Zeeland domineert onder bewoners en boeren het idee dat ontpoldering nodig is om verdere groei van de haven mogelijk te maken. Iets waar Zeeland zelf niet van zou profiteren, zo wil de beeldvorming. Het feit dat het hier gaat om een grensoverschrijdend project, maakt het aannemelijk dat dit soort wij-zijredenaties sterker zullen zijn dan in strikt nationale projecten. Het feit dat het Nederlandse parlement – ondanks het gegeven dat er verdragen tussen Nederland en Vlaanderen in een ratificatieprocedure zitten – meegaat met de Zeeuwse publieke opinie, is eveneens een opvallend voorbeeld van het gebrek aan draagvlak. Gedurende de planvorming is er vanuit het Nederlandse parlement relatief weinig aandacht voor de Schelde. Die ligt kennelijk ver van het Haagse bed.

Wat is de rol van kennis in de besluitvorming over de verdieping van de Schelde?

Gezamenlijk feitenonderzoek geeft goede basis

De aanpak van ProSes, waarin gezamenlijke kennisontwikkeling centraal staat, lijkt succesvol. De MKBA en de S-MER hebben voor een aantal heldere uitkomsten gezorgd, die breed worden geaccepteerd. Gedacht moet worden aan de baten die ook in Nederland worden genoten, de beperkte gevolgen van de verdieping en de toepassing van een nieuwe bagger- en stortstrategie die tot een duurzame toegankelijkheid van de Antwerpse haven kan leiden. Hoewel partijen onzekerheden over de uitkomsten van onderzoek naar effecten van de verdieping in meer of mindere mate benadrukken, bestrijdt geen van de partijen de uitkomsten op zich.

Voor het realiseren van dit resultaat, zijn drie factoren van belang. Ten eerste de bereidheid om procedures bij methoden van kennisverwerving op een pragmatische manier te integreren en het evenwicht te bewaren tussen de Nederlandse en Vlaamse praktijk. Voor de opstelling van de S-MER en de MKBA bestaan er tussen Nederland en Vlaanderen (deels wettelijk geformuleerde) verschillende eisen. Afgezien van regels spelen ook verschillen in onderzoekstradities een rol. Zo is het morfologieonderzoek in Vlaanderen sterk empirisch georiënteerd, terwijl het Nederlandse onderzoek sterk is gericht op modellen. Hoewel uiteindelijk de modellenaanpak voor resultaten heeft gezorgd (dat is tenslotte beheersbaarder en levert sneller resultaat), is ook aan empirisch onderzoek ruimte geboden (Van Buuren 2006).

Intensieve samenwerking in ProSes depolitiseert onderzoek

De tweede succesfactor betreft de intensieve samenwerking tussen experts binnen ProSes. Nederlandse en Vlaamse experts (die ook de onderzoeken van derden hebben begeleid) hebben intensief samengewerkt. Dit heeft bijgedragen aan een depolitisering van het onderzoek. De derde en laatste succesfactor is de inschakeling van onafhankelijke beoordelaars (onder wie internationale experts) van het onderzoek.

De IJzeren Rijn: op dood spoor?

Op 31 mei 1991 reed de laatste doorgaande internationale goederentrein over de IJzeren Rijn. In de jaren daarvoor was het gebruik van deze spoorlijn al sterk teruggelopen en werd over dit traject eigenlijk alleen nog maar materieel vervoerd dat te groot was voor andere trajecten die door tunnels voeren. Het besluit van Opel om vrachtwagenopleggers niet meer over het spoor tussen Zeebrugge en Bochum te vervoeren, was de genadeklap die feitelijk leidde tot de beslissing de IJzeren Rijn niet meer te gebruiken (zie ook kader 'Kenmerken van de IJzeren Rijn').

Deze op zich relatief onbeduidende beslissing bleek later grote gevolgen te hebben, toen er op initiatief van de haven van Antwerpen vanuit Vlaanderen werd gepleit voor 'reactivering' van de IJzeren Rijn. Voor Vlaanderen en België betekende deze reactivering niets anders dan het na een korte onderbreking voortzetten van een praktijk die al decennialang bestond. Voor Nederland daarentegen, stond heringebruikname van het door Nederland lopende tracé van de IJzeren Rijn gelijk aan de realisatie van een nieuw project, met alle eisen die daaraan gesteld moesten worden. Wat volgde was een periode van confrontatie en moeizame onderhandelingen, die formeel in 1998 begon met het verzoek van de Belgische premier Dehaene aan zijn Nederlandse ambtgenoot Kok tot reactivering van de IJzeren Rijn. Op dat moment waren er echter al stappen gezet die van grote invloed zijn geweest op het vinden van een oplossing van het conflict.

In dit hoofdstuk staan de sinds midden jaren negentig gevoerde onderhandelingen over de reactivering van de IJzeren Rijn centraal. Voor een goed begrip van de precieze aard van het ontstane conflict, staan we hierna eerst stil bij de voorgeschiedenis ervan. Daarna gaan we uitvoerig in op de onderhandelingen, met aan de ene kant Nederland, vertegenwoordigd door de minister en ambtenaren van Verkeer en Waterstaat (v&w) en de beheerder van de railinfrastructuur (eerst de Nederlandse Spoorwegen [NS], daarna [NS] Railinfrabeheer en later ProRail), en aan de andere kant de minister en ambtenaren van de Belgische federale overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer, railinfrastructuurbeheerder Infrabel en de Vlaamse minister en ambtenaren van het departement Openbare Werken. We ronden deze casus af met het beantwoorden van de onderzoeksvragen die aan de analyse vooraf zijn gegaan (voor een overzicht van deze casus, zie kader 'De belangrijkste gebeurtenissen rond de reactivering van de IJzeren Rijn').

KENMERKEN VAN DE IJZEREN RIJN

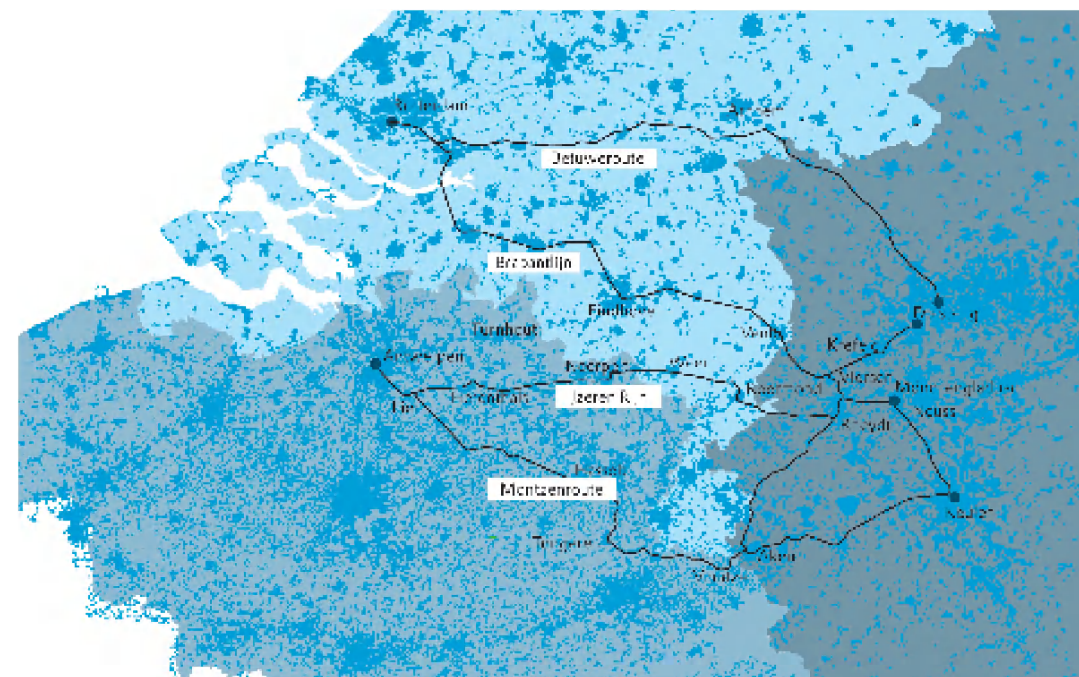
De IJzeren Rijn verbindt Antwerpen met het Ruhrgebied. De spoorlijn overschrijdt zowel de Belgisch-Nederlandse als de Nederlands-Duitse grens volgens het tracé via Lier, Herentals en Neerpelt in België, Weert en Roermond in Nederland en Mönchengladbach in Duitsland. Het tracé door Nederland is 48 kilometer lang. De naam IJzeren Rijn verwijst naar de rivier de Rijn, die de Nederlandse havens, in het bijzonder Rotterdam, verbindt met hun achterland. De ijzeren variant heeft min of meer hetzelfde achterland als de Rijn. De IJzeren Rijn is dan ook als kortste achterlandverbinding met het Ruhrgebied over spoor van groot belang voor de haven van Antwerpen, die geen directe verbinding over water met Duitsland heeft.

De ongeveer 162 kilometer lange lijn is anno 2007 buiten gebruik voor doorgaande treinen, maar bepaalde tracés worden zeer intensief bereisd. In België is de lijn tussen Antwerpen en Neerpelt voor personenvervoer in gebruik. In Nederland maakt het tracé tussen Weert en Roermond deel uit van het intercitynetwerk, en in Duitsland is het traject in gebruik voor personenvervoer tussen Dalheim en Mönchengladbach. De twee ontbrekende, grensoverschrijdende schakels zijn nog wel fysiek aanwezig. Het tracé Neerpelt-Budel is in principe in gebruik als goederenspoorlijn. Het tracé tussen Roermond en de Duits-Nederlandse grens is niet meer in gebruik. In de *Netverklaring 2007* (ProRail 2006) heeft dit tracé de juridische status van spoorweg; het is open voor gebruik, maar om procedurele en technische redenen niet onmiddellijk toegankelijk. De uitrusting van de spoorlijn (dubbelspoor, bovenleiding, voltage) verandert talloze malen langs het tracé (Barthels e.a. 2005).

DE BELANGRIJKSTE GEBEURTENISSEN ROND DE REACTIVERING VAN DE IJZEREN RIJN

1991	Laatste doorgaande trein over de IJzeren Rijn. Prognosstudie.
1996	Clause over IJzeren Rijn in Hsl-Verdrag België-Nederland.
1997	Tractebelstudie Vlaanderen.
1998	Vlaanderen benadert federale regering, federale regering benadert Nederland.
1999	Startnotitie Nederland.
2000	Memorandum of Understanding.
2001	Trajectnota/MER. Arcadisstudie.
2003-2005	Permanent Hof van Arbitrage.
2006	Instelling Commissie van Onafhankelijke Deskundigen.

Figuur 6. De vier goederenspoortracés tussen de havens van Rotterdam en Antwerpen naar het Ruhrgebied. *Bron:* CORINE (2000); Ministerie van VROM (2001); bewerking RPB



ARTIKEL XII VAN HET SCHEIDINGSVERDRAG VAN 1839

‘In geval er in België een nieuwe weg mogt zijn aangelegd, of een nieuw kanaal zijn gegraven, tegen over het Hollandsch kanton Sittard, aan de Maas uitkomende, zoude het aan België vrijstaan, om aan Holland te vragen, hetwelk zulks in deze veronderstelling niet zoude weigeren, dat gezegde weg of gezegde vaart, in overeenkomst met hetzelfde plan, geheel en al op kosten en voor rekening van België, door het kanton Sittard heen, tot aan de grenzen van Duitschland, verlengd wierden. Deze weg of dit kanaal, die alleen tot het onderhouden van handelsgemeenschap zouden kunnen dienen, zouden, ter keuze van Holland aangelegd worden, hetzij door ingenieurs en werklieden, welke België gemagtigd zoude worden daarvoor in het kanton Sittard te gebruiken, hetzij door ingenieurs en werklieden, die Holland zoude leveren, en die op kosten van België de bepaalde werken zouden aanleggen, alles zonder eenig bezwaar voor Holland, en zonder benadeeling der uitsluitende regten van souvereiniteit op het grondgebied, hetwelk de bedoelde weg of kanaal zoude doorsnijden. De beide partijen zouden met gemeen overleg het bedrag en de wijze van heffing der regten en tolgelden regelen, die op zoodanigen weg of kanaal zouden worden geheven.’

Voorgeschiedenis

Realisatie, bloei en ondergang

Bij de (officiële) scheiding van Nederland en België, met de ondertekening van het Scheidingsverdrag in 1839, ontstaat de Nederlandse provincie Limburg, en daarmee een barrière tussen de nieuwe staat België en het Duitse achterland. Om deze reden wordt in het verdrag vastgelegd (Artikel xii) dat België het recht van doortocht heeft door Nederlands Limburg naar Duitsland (zie ook kader ‘Artikel xii van het Scheidingsverdrag van 1839’).

Bij nader inzien willen de Belgen geen weg of kanaal, maar een spoorlijn van Antwerpen naar het Ruhrgebied. Nederland wijst in 1863 een dergelijk verzoek af, omdat het zelf nog niet ver genoeg is gevorderd met de aanleg van een eigen spoorlijn naar Duitsland (PCA 2003: 9 e.v.). Ook is er volgens Nederland in het Scheidingsverdrag geen sprake van een recht op een spoorbrug over de Maas. Door te beweren dat het Scheidingsverdrag alleen geldt voor het verlengen van een bestaande spoorlijn, weet Nederland nog meer tijd te rekken (Freriks 2003). Vijf jaar later, als er genoeg voorsprong is op België, gaat Nederland als nog akkoord met een spoorlijn. België wenst nu echter een noordelijker traject, om niet met een andere spoorlijn via Luik te hoeven concurreren; Nederland heeft de bijkomende wens Weert te ontsluiten. Samen met enkele bijkomende afspraken over belasting en schuldenlast, wordt uiteindelijk in 1873 in een nieuw verdrag (het zogenoemde IJzeren Rijn-Verdrag) vastgelegd dat België de spoorlijn mag aanleggen via Hamont, Weert en Roermond.

In de jaren voor de Eerste Wereldoorlog maakt de IJzeren Rijn zijn bloei-periode door (Freriks 2003). Na de bezetting van België door Duitsland in die oorlog, sluit het neutrale Nederland de grensovergangen van de IJzeren Rijn. Om vanuit het Ruhrgebied toch een spoorverbinding met België te hebben, leggen de Duitsers in 1917 de Montzenroute aan. Dit tracé loopt van Antwerpen via Aarschot, Hasselt en Visé rakelings langs het Drielandenpunt naar Aken.

Deze verbinding van Antwerpen via Montzen naar het Ruhrgebied, is ongeveer 50 kilometer langer dan de IJzeren Rijn. Een ander nadeel is een aantal steile hellingen bij Montzen; een locomotief kan eind twintigste eeuw op de IJzeren Rijn 2.070 ton trekken en over de Montzenroute slechts 1.380 ton bergafwaarts respectievelijk 800 ton bergopwaarts (Arcadis 2001: 33). Deze beperkingen houden volgens Prognos (1991) een drie kwartier langer durende reistijd in en volgens Arcadis (2001: 33) beloopt de vertraging zelfs drieëneenhalf uur.

Ondanks deze nadelen van de Montzenroute, is het de IJzeren Rijn die in de loop van de twintigste eeuw de onderlinge concurrentieslag verliest en langzaam wegwijnt. Een voordeel gedurende het grootste deel van de twintigste eeuw van de Montzenroute vanuit Belgische optiek is namelijk dat de lijn niet door Nederland gaat, waardoor er één douanepost minder hoeft te worden gepasseerd, met één spoorwegmaatschappij minder contact hoeft te worden gelegd en er geen Nederlandse heffingen betaald hoeven te worden. Daarbij speelt ook dat bepaalde groepen binnen de Nationale Maatschappij der

Belgische Spoorwegen (NMBS) het liefst zoveel mogelijk goederenstromen op de Waalse sporen willen houden, dit met het oog op een mogelijke federalisering van de NMBS (Benelux Europese Unie 1994). Bovendien worden de nationale spoorwegmaatschappijen betaald naar het aantal kilometers dat internationale goederentreinen over hun grondgebied afleggen, en heeft de NMBS er dus belang bij om goederentreinen zo lang mogelijk over het eigen netwerk te laten rijden. Een ander kenmerk van het regime rond spoorvervoer is dat tarifiering op politieke gronden tot stand komt. Zo is de tarifieringspolitiek van de Deutsche Bahn (DB) erop gericht de Duitse noordelijke havens te ondersteunen. Deze concurrentie dempt de vraag naar spoorvervoer vanuit Antwerpen naar het Duitse achterland, waardoor de Montzenroute volstaat voor het goederenvervoer per spoor naar België (Delwaide 2000). Ook de concentratie van het goederenvervoer op één route, wat een aantal operationele voordelen heeft, is nadelig voor de IJzeren Rijn. Zo speelt het rangeerterrein van Montzen, met ongeveer 200 arbeidsplaatsen, ook een belangrijke rol bij de Belgische inzet op de Montzenroute.

De DB heeft eind jaren tachtig eveneens voorkeur voor de Montzenroute. Het 24 uur per dag openhouden van het IJzeren Rijn-traject is niet rendabel, mede vanwege een gebrek aan personeel dat in ploegendienst wil werken. Duitsland concentreert zich daarom op één verbinding met België en wel via Montzen (Prognos 1991).

De Antwerpse haven probeert op verschillende momenten de reactivering van de IJzeren Rijn te agenderen,¹ maar krijgt tot in de jaren negentig van de vorige eeuw bij de nationale overheid en de NMBS geen voet aan de grond. De NMBS berekent begin jaren negentig dat een investering van 43 miljoen euro² in de IJzeren Rijn alleen kan worden terugverdiend als er jaarlijks minstens 2,3 miljoen ton extra vrachtverkeer over deze lijn wordt vervoerd. Met het oog op de nog aanwezige capaciteit op de Montzenroute, is dit niet aannemelijk (Prognos 1991). Vanaf 1995 draait de NMBS haar visie echter een beetje bij en houdt ze de mogelijkheid de IJzeren Rijn te reactiveren open als strategische reserve.

Verschuivende veranderingen in de context leiden er bovendien toe dat de IJzeren Rijn als achterlandverbinding in een ander daglicht komt te staan. Door liberalisering van de markt wordt het goederenvervoer over het spoor onderworpen aan de tucht van de markt. Nationale spoorwegmaatschappijen verliezen hun monopolie en langere binnenlandse routes zijn geen voordeel meer, maar een concurrentienadeel. Met het verdwijnen van de controles langs de Europese binnengrenzen is het passeren van staatsgrenzen geen issue meer (Martens 2000). Bovendien is Vlaanderen als gevolg van de federalisering die in 1993 wordt voltooid, beter in staat om zich uit te spreken over en te handelen naar zijn belangen, ofschoon het spoorverkeer een federale materie blijft.

1. Onder andere in 1978, samen met de Kamer van Koophandel van Noordrijn-Westfalen (*De Standaard*, 3 december 1999).
2. Voor het leesgemak zijn alle bedragen (in ECUS, franken en guldens) naar euro's omgerekend.

Afbouw en reactivering op gescheiden sporen

'Laat mij eerst en vooral zeggen dat indien de toenmalige regering in 1991 niet had beslist om geen treinen meer te laten rijden over het historische tracé, wij vandaag hier niet samen zouden zitten om al deze vragen te beantwoorden. De origine van dit probleem ligt in het feit dat men in 1991 eenzijdig, vanuit België, beslist heeft om geen treinen meer te laten rijden over dat historisch tracé.'³ Aldus premier Verhofstadt in 2003 in het Belgische parlement, met kennis van de geschiedenis zoals die zich vanaf 1991 heeft voltrokken.

De inschattingsfout van Belgische zijde in 1991 is opvallend, mede omdat de toekomst van de IJzeren Rijn al in 1986 in Benelux-verband ter sprake komt als de Nederlandse afvaardiging informeert naar de Belgische voornemens omtrent de IJzeren Rijn. Dit met het oog op plannen voor de aanleg van een nationaal park langs de spoorlijn tussen Roermond en de Duitse grens. Hoewel het vervoer over de IJzeren Rijn een aflopende zaak is, dient de Belgische minister van Verkeer, De Croo, daarop in 1987 bij zijn Nederlandse ambtgenoot Smit-Kroes het verzoek in mee te werken aan een haalbaarheidsstudie naar de modernisering van de IJzeren Rijn.⁴ Bovendien wijst hij erop dat de afbakening van een natuurgebied een beperking voor het treinverkeer impliceert, hetgeen strijdig is met de verdragen uit de negentiende eeuw. Ofschoon de zaak voor haar geen prioriteit heeft, kost het minister Smit-Kroes geen moeite haar medewerking toe te zeggen; de lijn is immers in 1987 toch al nauwelijks meer in gebruik. In haar antwoord rept ze niet over een nationaal park, maar erkent ze wel het Belgische recht van doortocht (PCA 2004: 12).

Ondanks het initiatief voor een haalbaarheidsstudie, laten Belgische vertegenwoordigers in 1991 in het Benelux-overleg weten dat de IJzeren Rijn niet meer op het tienjarenprogramma (STAR21⁵) van de NMBS voorkomt. Hierbij wordt aangetekend dat België zijn aanspraken op de IJzeren Rijn niet opgeeft, wat in 1993 nog eens wordt herhaald. Op afstand van dit politiek-ambtelijke overleg, ziet de NS, die verantwoordelijk is voor het beheer van de spoorlijn op Nederlands grondgebied, in het niet meer in gebruik zijn van het tracé aanleiding om het onderhoud te staken; voor de NS is dit niet meer dan een routine-kwestie: aan een spoor dat niet meer wordt gebruikt, wordt geen onderhoud meer gepleegd. Als gevolg hiervan kan de spoorlijn niet zomaar weer in gebruik worden genomen.

Prognosstudie: IJzeren Rijn strategische reserve op de lange termijn

Nog voor de laatste doorgaande trein over de IJzeren Rijn rijdt, neemt het directoraat-generaal Transport van de Europese Commissie, onder leiding van de Vlaamse Eurocommissaris Van Miert, het initiatief om de toekomstmogelijkheden van de lijn te onderzoeken. Het geeft daartoe in 1990 opdracht aan het Zwitserse studiebureau Prognos, dat daarmee het eerste onderzoek naar de reactivering van de IJzeren Rijn verricht. De Nederlandse medewerking aan dit onderzoek, zoals destijds toegezegd door minister Smit-Kroes, behelst niet meer dan het ambtelijk te woord staan van de onderzoekers. Het onderzoeksrapport van Prognos verschijnt min of meer tegelijkertijd met het rijden van de laatste trein.

3. Federaal Parlement,
- 4 februari 2003, COM 974.
4. Dit betreft de latere Prognosstudie uit 1991.
5. STAR staat voor Spoor Toekomst–Avenir du Rail.

Prognos (1991) concludeert dat de IJzeren Rijn voor goederen de kortste en gemakkelijkste, en dus in potentie de goedkoopste directe railverbinding is tussen Antwerpen en het Ruhrgebied. Voor personenvervoer voorziet Prognos slechts lokale mogelijkheden. Naast het historische tracé wordt ook een alternatieve route via Eindhoven onderzocht. Prognos berekent dat de kosten voor renovatie en opwaardering van het historische tracé (tweesporig, elektrificatie) 120 tot 130 miljoen euro zullen bedragen. Volgens Prognos kan ook worden geopteerd voor een dieselvariant, dus zonder elektrificatie, voor ongeveer 70 à 80 miljoen euro. Een dergelijke modernisering zou tien treinen per uur in elke richting toelaten. De route via Eindhoven zou 300 tot 320 miljoen euro kosten. Prognos concludeert dat deze kosten te hoog zijn als ze alleen met vrachtvervoer terugverdiend kunnen worden. Van een combinatie met personenvervoer verwachten de onderzoekers weinig, gezien de concurrentie van de A67, de ophanden zijnde Hsl-Zuid en een bestaande busverbinding.

In het rapport wordt de Nederlandse houding in die tijd als neutraal omschreven. In de plannen van de NS – Rail21 en Rail21 Cargo (NS 1988) – wordt geen rol voor de IJzeren Rijn gezien in relatie tot de haven van Rotterdam. Wel kan de IJzeren Rijn, wat het ministerie van V&W en de NS betreft, worden verbeterd, op voorwaarde dat het Nederland niets kost en de lijn voldoet aan de veiligheidsnormen.

Prognos constateert verder dat de Duitse en Belgische spoorwegmaatschappijen geen belangstelling tonen voor de IJzeren Rijn. In het STAR21-plan van de NMBS van 1989 is op geen enkele manier sprake van opwaardering van de IJzeren Rijn. Omdat ook Duitsland het goederenverkeer naar Antwerpen wil concentreren op de Montzenroute, concludeert Prognos (1991) dat eigenlijk alleen Nederland ‘niet tegen’ renovatie van de IJzeren Rijn is en dat de theoretische voordelen van de IJzeren Rijn (een korter en minder steil tracé) niet opwegen tegen de huidige en verwachte baten van de exploitatie van de Montzenroute door de NMBS en DB. Met het oog op de te verwachten toename van de vervoersvraag, raadt Prognos aan in ieder geval de huidige lijn te handhaven en niet te ontmantelen. Ook dringen de onderzoekers aan op verder onderzoek op Europese schaal.

De Vlaamse lobby voor de IJzeren Rijn

Ondanks de redelijk terughoudende adviezen in de Prognosstudie, ontstaat begin jaren negentig in kringen van de Antwerpse haven een lobby voor reactivering van de IJzeren Rijn. Deze lobby wordt gesteund door de Vlaamse overheid. In april 1993 dient de Vlaamse Raad bij de Europese Commissie een subsidieaanvraag in om de spoorwegverbinding tussen Antwerpen en het Ruhrgebied te onderzoeken. Een jaar later wordt de beoogde subsidie van 1 miljoen euro binnengehaald. In het federale parlement slagen de Vlaamse parlementsleden er aanvankelijk niet in om de bevoegde federale minister Daerden zover te krijgen zich voor de IJzeren Rijn in te zetten. Zolang de Montzenroute nog voldoet, heeft de IJzeren Rijn geen prioriteit, noch bij de federale regering, noch bij de NMBS. Een ander argument van de federale regering is de vrees dat er volgens het wafelijzerprincipe ook in Wallonië

moet worden geïnvesteerd (Witlox 2000; zie ook het hoofdstuk *Grensoverschrijdende projecten*).

Hoewel weinig erop duidt dat de federale overheid en de NMBS snel werk zullen maken van de IJzeren Rijn, wordt er wel voor gezorgd dat de spoorlijn de status van (onderdeel van) het Trans-Europese Netwerk (TEN) bemachtigt: in 1994 besluit de Europese Raad van Transportministers de IJzeren Rijn, samen met vele andere spoorlijnen in dit netwerk op te nemen. Nederland ondersteunt dit besluit. In 1997 verzuimt de Belgische minister van Verkeer, Daerden, echter de IJzeren Rijn aan te melden voor het TERFF-programma,⁶ een Europees snelspoortraject voor goederenvervoer. Dit is voor NS Railinfrabeheer in juli 1997 aanleiding om tussen Roermond en de Duitse grens de overwegbeveiligingen weg te halen. Dit is wederom een routinekwestie, ditmaal uit veiligheidsoverwegingen.⁷ In Vlaanderen wordt deze actie geïnterpreteerd als het onklaar maken van de spoorlijn om reactivering te bemoeilijken; begrepen wordt de actie in ieder geval niet, onder andere omdat in dezelfde periode in Benelux-verband de eventuele heropening van de IJzeren Rijn wordt besproken (Freriks 2003).

In weerwil van het beperkte enthousiasme van de federale regering en de NMBS, zet de Vlaamse regering zich in voor de IJzeren Rijn. Het Nederlandse besluit om de Betuweroute aan te leggen (1995), heeft hierbij waarschijnlijk een rol gespeeld. Zo slaagt de Vlaamse minister voor Openbare Werken Baldewijns er bij de Belgisch-Nederlandse onderhandelingen over de Hsl-Zuid in 1996 in een clause op te nemen dat de IJzeren Rijn ‘op zijn eigen merites’ zal worden beoordeeld. Nederland zegt tevens toe mee te werken aan een haalbaarheidsstudie (de latere Tractebelstudie). Het Vlaamse parlement probeert ook herhaaldelijk de IJzeren Rijn op de federale agenda te plaatsen. Pas na oplevering van de Tractebelstudie zou het dat uiteindelijk in 1998 voor elkaar krijgen, als de Belgische premier Dehaene minister-president Kok benadert. Vanaf dat moment hebben de vakministers en ambtenaren intensieve contacten. Het overleg over de IJzeren Rijn vindt niet langer plaats in de kantlijn van het hsl-overleg, maar krijgt een eigen drielandenoverleg, gefaciliteerd door de Benelux. De ministers voor Mobiliteit en Vervoer, Daerden en later Durant, beginnen dan de besprekingen met hun Nederlandse en Duitse ambtgenoten over de reactivering van de IJzeren Rijn.

Al met al is er in deze periode tot 1998 sprake van een zeer indirecte vorm van coördinatie tussen de overheden in de verschillende landen – de Nederlandse railbeheerder handelt bijvoorbeeld op basis van een Europees beleidsrapport – en een gebrek aan directe communicatie. Bovendien leiden de interne Belgische verhoudingen (waar verschillende agenda’s een rol spelen) mogelijk tot onduidelijkheid aan Nederlandse kant.

Nederland en de IJzeren Rijn

Hoewel de Belgen en Vlamingen er in deze periode niet goed in slagen het belang van reactivering richting Nederland te behartigen en Nederland in beweging te krijgen, heeft Nederland ook een motief om terughoudend te zijn.

6. TERFF staat voor Trans European Railway Freight Freeway Express.

7. De aanwezigheid van overwegbeveiligingen wekt namelijk de indruk dat het spoor in gebruik is. Van deze valse suggestie zou dan een precedentwerking kunnen uitgaan, met als gevolg dat mensen ook minder alert worden bij andere spoorwegovergangen.

De besluitvorming over en de realisatie van de Betuweroute is in de jaren negentig in volle gang. Dit project kent al snel een hechte samenwerking tussen de NS en het ministerie van V&W. Dit is een van de redenen waarom het project snel afkoerst op de aanleg van een in een keer te realiseren nieuwe, exclusief voor goederentreinen bestemde spoorlijn. Mogelijke alternatieven, zoals de realisatie van een spoorlijn ten behoeve van zowel Antwerpen als Rotterdam, gefaseerde aanleg of een grotere rol voor de binnenvaart, komen nooit serieus in beeld (Priemus 2006).

Volstrekt helder is dat de prioriteiten van de NS nauw aansluiten bij de lobby ‘Nederland Distributieland’. ‘De IJzeren Rijn,’ zo meent de NS (1992: 41), ‘is vanuit Europees perspectief gezien wellicht een zinnig alternatief, maar houdt een (relatieve) verzwakking in van Rotterdam. Dit alternatief levert geen bijdrage aan de realisering van de doelstellingen van Nederland Distributieland.’ Vanuit dit perspectief is het goed verklaarbaar dat bij de onderbouwing van het besluit (in 1995) om de Betuweroute aan te leggen, de mogelijkheid van samenwerking met België onvoldoende wordt onderzocht. Daarnaast heeft de NS er ook financieel belang bij dat er zoveel mogelijk goederen over Nederlands grondgebied worden vervoerd.

De commissie-Betuweroute, onder voorzitterschap van Hermans, declareert in 1995 de IJzeren Rijn als alternatief voor de Betuweroute. Het zou voor de Rotterdamse haven een te grote omweg betekenen en de milieuknelpunten zouden van eenzelfde orde zijn als die van de Betuweroute. De kosten van reactivering van de IJzeren Rijn zouden vergelijkbaar zijn met de aanleg van de Betuweroute. Dit laatste argument is opmerkelijk, gezien het feit dat anno 2007 de aanleg van de Betuweroute 4,6 miljard euro kost en de renovatie van de 48 kilometer lange IJzeren Rijn over Nederlands grondgebied – waarbij wordt voldaan aan alle Nederlandse natuur- en milieueisen – wordt geschat op 0,5 miljard euro. Verder wordt de Duitse voorkeur van aansluiting op het Duitse spoor aangevoerd als reden voor de Betuweroute. Dit argument doet echter geen opgeld meer sinds er door het nieuwe ICE-tracé Keulen-Frankfurt meer capaciteit is ontstaan op de bestaande baanvakken. Bovendien hebben de binnenhavens in het Ruhrgebied er belang bij over zoveel mogelijk Noord-zeeontsluitingen te beschikken; concurrentie op tracés drukt immers de prijs. Opvallend is dat de voordelen van de IJzeren Rijn, zoals de vergeleken met de Betuweroute betere faseringsmogelijkheden en minder omvangrijke onteigeningsprocedures, niet worden genoemd in het rapport van de commissie-Betuweroute (zie Cie Betuweroute 1995).

De Raad van State oordeelt in 1999, na een beroep van een actiegroep, dat zijn goedkeuring rond de wetgeving over de Betuweroute moet worden herzien. De Raad meent dat niet alle relevante informatie is geleverd, onder andere het buiten beschouwing laten van de IJzeren Rijn.⁸ Andere onderzoeken en artikelen kennen dezelfde teneur (zie bijvoorbeeld Benelux Economische Unie 1994; Roscam Abbing 1999; Vanvelthoven 1995). De Algemene Rekenkamer biedt in 2000 dan ook een kritisch rapport over de Betuweroute aan de Tweede Kamer aan, waarin onder andere wordt gesteld dat de optie IJzeren Rijn niet goed genoeg is onderzocht.

8. *De Volkskrant*,
20 december 1999.

Op de opiniepagina's van kranten wordt in de tweede helft van de jaren negentig diverse malen gepleit voor samenwerking tussen Nederland en België om samen één spoorwegontsluiting naar het Ruhrgebied aan te leggen.

In 2000 erkennen de betrokken ministers dat er te weinig serieus naar het alternatief IJzeren Rijn is gekeken en ‘dat de gang van zaken rond de beleidsinformatie niet de schoonheidsprijs verdient. Het rapport bevat echter geen dusdanige nieuwe informatie, dat er aanleiding zou zijn voor een heroverweging van het besluit tot aanleg van de spoorlijn’.⁹ Door zich niet actief voor de IJzeren Rijn in te spannen, kan de Betuweroute op voorsprong worden gezet. De onzekerheid over deze route wordt hierdoor verminderd, en voorkomen wordt dat de commissie-Betuweroute haar werk moet overdoen.

Afgezien van de beslissing de Betuweroute aan te leggen, speelt in de periode tot 1998 nog een andere belangrijke kwestie die van grote invloed zal zijn op de discussies tussen Nederland en België/Vlaanderen over de reactivering van de IJzeren Rijn. Dit betreft de vergroting van de wettelijke bescherming van het langs de IJzeren Rijn gelegen natuurgebied De Meinweg (zie ook kader ‘De Meinweg’). Vanuit Vlaamse hoek wordt op het ‘toeval’ gewezen dat de Vlaamse vraag naar heragendering in Nederland wordt gevolgd door het initiëren van beschermingsprocedures. Anderzijds geldt dat indien de Nederlandse overheid het gebied niet zelf aanwijst als Habitatrichtlijngebied, burgers bij de Raad van State aanwijzing kunnen afdwingen.

Beslissen over reactivering

Vlaanderen en België nemen positie in: reactivering historisch tracé (1997-1998)

Het Vlaamse departement Leefmilieu en Infrastructuur brengt (met cofinanciering van de Europese subsidie die het twee jaar eerder in de wacht sleepte) in 1997 een haalbaarheidsstudie voor de IJzeren Rijn uit, inclusief een kosten-batenanalyse. Deze zogenoemde Tractebelstudie¹⁰, waaruit het potentieel van de IJzeren Rijn blijkt, kan worden gezien als de aanzet voor de onderhandelingen over reactivering van de IJzeren Rijn.

In deze studie (zie Vlaams ministerie van Leefmilieu en Infrastructuur 1997) wordt uitgebreid ingegaan op veranderende omstandigheden die reactivering van de IJzeren Rijn rechtvaardigen; afgezien van zaken als liberalisering van de spoorsector en nieuwe transportmogelijkheden naar Oost-Europa, worden de groei van de containersector en de wens van een *modal shift* van vervoer over weg naar spoor genoemd. Vervolgens worden de potentiële tracés verkend, waaronder de Betuweroute, de Brabantlijn en een deels nieuw aan te leggen tracé via Eindhoven. Omdat de studie gericht is op de haalbaarheid van een korte spoorwegverbinding tussen Antwerpen en het Ruhrgebied, is besloten het onderzoek te concentreren op de IJzeren Rijn en de Montzenroute; ook in dit geval wordt dus de mogelijkheid of de Betuweroute een alternatief zou kunnen vormen voor de IJzeren Rijn, niet serieus onderzocht.

Afgezien van een vergelijking van de IJzeren Rijn met de Montzenroute, worden in de Tractebelstudie twee routevarianten van het historische IJzeren

9. Beleidsinformatie Betuweroute Algemene Rekenkamer, 22 juni 2000.

10. Uitgevoerd door Prognos en de Belgische onderzoeks- en adviesbureaus Tractebel en Technum.

DE MEINWEG

De Meinweg is een ongeveer 1.600 hectare groot natuurgebied ten oosten van Roermond. Het gebied ligt in een Nederlandse uitstulping in Duitsland, en maakt samen met 17 andere Duitse en Nederlandse natuurgebieden deel uit van het veel uitgestrektere Grenspark Maas-Swalm-Nette.

De status van het natuurgebied wordt diverse malen verhoogd. In 1993 wordt het opgenomen in het Structuurschema Groene Ruimte, een jaar later wordt het door de provincie Limburg als Stillegebied aangewezen en door de rijksoverheid – op basis van het vóórkomen van een achttal vogelsoorten – als Vogelrichtlijngebied. Vervolgens krijgt De Meinweg in 1995 de status van Nationaal Park, en in 2003, ten slotte wordt het gebied in het kader van de Habitatrichtlijn als Speciale Beschermingszone aangewezen (gebaseerd op het vóórkomen van vijf habitattypen, vier diersoorten en één plantensoort).

In de Speciale Beschermingszones nemen de EU-lidstaten alle nodige maatregelen om de instandhouding van de natuurlijke woongebieden te waarborgen en hun achteruitgang te voorkomen. Het eerste voorstel daartoe dateert van 1998, maar later blijkt dat toen alleen het gebied is aangemeld en niet de te beschermen soorten. Nederland schermde daarom ten onrechte een jaar lang met EC-procedures ten faveure van De Meinweg.

De eveneens langs de IJzeren Rijn gelegen Weerter- en Budelerbergen worden in 1994 ook aangewezen als Stillegebied en in 2000 als Vogelrichtlijngebied. Twee jaar later worden onder andere de hoofdspoorwegen van het richtlijngebied uitgezonderd,¹¹ volgens Vlaamse bronnen omdat ook het intercitytracé Eindhoven-Weert de Weerter- en Budelerbergen doorsnijdt; op deze manier wordt voorkomen dat er problemen ontstaan met het gebruik van de spoorlijn.

België neemt het Nederland kwalijk de genoemde statusverhogingen van de natuurgebieden niet gemeld te hebben, waarop Nederland stelt dat dit ook niet is voorgeschreven (PCA 2005: 81). Nederland betoogt vervolgens dat de maatregelen in het Meinweggebied een gevolg zijn van de aanwijzing tot Stillegebied en Nationaal Park, en niet van de EC-richtlijnen. Voor de EC had een geluidsscherm namelijk volstaan. Europees recht staat Nederland toe strengere normen te hanteren dan de EC-richtlijnen. België bestrijdt deze zienswijze niet, maar is het niet eens met de financiële consequenties hiervan voor de reactivering van de IJzeren Rijn (PCA 2005: 81-82).

11. Ministerie van LNV, Ontwerpbesluit Weerter- en Budelerbergen en Ringselven 2006, N2K138_wb nv.

Rijn-tracé ontwikkeld en beoordeeld.¹² Met beide varianten kunnen twee knelpunten in het bestaande tracé worden ontweken, namelijk De Meinweg en het centrum van Roermond. De eerste is de zogenoemde Bruggenvariant, over de voormalige Britse luchtmachtbasis ten noorden van De Meinweg, waar nog een zijspoor van de IJzeren Rijn ligt. Als nadelen van deze variant worden de te overbruggen hoogteverschillen genoemd, een deels nieuw aan te leggen spoor en het doorkruisen van een ander beschermd natuurgebied.

De tweede besproken variant is de Maasroutevariant, waarbij de lijn via Roermond en Venlo over het bestaande spoor naar Viersen gaat. Hierbij zouden de kernen van Roermond én Venlo worden ontzien. Nadelen zijn echter dat er mogelijk vier verbindingssbogen nodig zijn en er verweving is met het personenvervoer op de lijn Venlo-Roermond. De onderzoekers besluiten dat deze twee varianten van het historische tracé in gedetailleerder, technische studies nader onderzocht moeten worden.

Naast tracévarianten wordt ingegaan op de uitrusting van de spoorlijn – enkel- of dubbelspoor, geëlektrificeerd of niet. De opstellers van het rapport bevelen aan de IJzeren Rijn te heropenen en ramen de investeringskosten voor de minimale variant (met enkelspoor en zonder elektrificatie) op minstens 32,5 miljoen euro. Op basis van de verwachte goederenstromen en afhankelijk van de keuze voor de uitrusting, wordt het aantal treinen geraamd op maximaal 76 per etmaal in twee richtingen in 2020.

Met deze Tractebelstudie in de hand weet de Vlaamse regering in 1998 de federale regering ervan te overtuigen zich aan deze studie te conformeren. Vervolgens wordt Nederland officieel gevraagd om mee te werken.

Nederland neemt positie in: een gewoon project (1998)

Nadat minister Jorritsma haar Belgische collega Daerden al in 1996 had toegezegd actief te zullen meewerken aan een studie naar de IJzeren Rijn (de hsl-clausule), doet België in een brief van premier Dehaene op 12 juni 1998 aan Nederland het verzoek de IJzeren Rijn op basis van het Scheidingsverdrag te reactiveren. Dehaene tekent hierbij aan dat België de voorkeur geeft aan het bestaande historische tracé, zoals in de Tractebelstudie wordt onderbouwd. Alternatieve verbindingen, de Brabantroute of een omleiding via Venlo, zijn of een omweg of vereisen nieuwe lijnen die pas op lange termijn te realiseren zijn (PCA 2003: 38). Overigens is het aannemelijk dat bij deze stellingname ook het IJzeren Rijn-Verdrag een rol speelt: het recht van overpad heeft uitsluitend betrekking op het historische tracé. De Belgen kunnen hun rechten dus alleen op dat tracé doen gelden en alleen op dat tracé van Nederland medewerking eisen. Het zoeken van alternatieve routes en afwijken van het tracé, impliceren dat België sterker afhankelijk wordt van Nederland, wat uit het oogpunt van onderhandelingen onwenselijk is.

Nederland staat bepaald niet te popelen om de IJzeren Rijn te reactiveren. De lijn kan langs het tracé op veel lokale weerstand rekenen, en bovendien zou deze Antwerpen als naaste concurrent van Rotterdam betere achterlandverbindingen brengen. Het valt wel op dat Nederland niet lang tegensputtert

12. In de studie worden daarnaast nog de Heinsbergvariant en de Noordervaartvariant genoemd. Deze twee varianten worden al in een vroeg stadium als onhaalbaar betiteld en zijn niet verder uitgewerkt.

over het recht van doortocht en zich snel en herhaaldelijk publiekelijk uitspreekt het IJzeren Rijn-Verdrag en het Scheidingsverdrag volledig te respecteren. Kennelijk worden weinig mogelijkheden gezien om de rechtsgeldigheid en de rechten die eraan zijn verbonden in twijfel te trekken. Wat ook meespeelt, is de voortgang in het hsl-dossier. Vlaanderen dreigt de laatste bouwvergunningen niet te verlenen, zolang er geen schot zit in het IJzeren Rijn-dossier.¹³

Minister-president Kok antwoordt niettemin snel op de brief van Dehaene, een week later op 19 juni 1998: 'Wij zijn doordrongen van het grote belang dat België hecht aan de spoedige realisatie van de IJzeren Rijn langs het historisch tracé. Ook los van de volkenrechtelijke aspecten zal Nederland, zoals reeds meermalen tot uitdrukking gebracht, in goed nabuurschap het overleg voeren. Vanzelfsprekend is het reactiveren van het historisch tracé, net zoals elk ander tracé, op het Nederlands grondgebied onderworpen aan de in Nederland geldende milieuwetgeving en de EU-regelgeving met betrekking tot bescherming van natuurgebieden (Habitatrichtlijn).'¹⁴ De boodschap is dat de Nederlandse procedures – volgens de Tracéwet – leidend moeten zijn bij het beslissen over hoe reactivering kan plaatsvinden. Dit uitgangspunt wordt vanuit België en Vlaanderen op verschillende punten bekritiseerd.¹⁵

Ten eerste is de vraag in hoeverre de Nederlandse wetgeving in strijd is met het internationaal recht, dat boven het Nederlandse recht uitgaat. Met andere woorden: wordt het 'recht van overpad' van België beknot doordat het feitelijk wordt opgehouden door procedures die moeten worden gevolgd? De Belgische en Vlaamse partijen vragen zich af in hoeverre er hoe dan ook aanvullende eisen mogen worden gesteld aan reactivering; aanvullende eisen betekenen immers dat het realiseren van het recht van overpad wordt bemoeilijkt, omdat er meer kosten gemaakt zullen moeten worden.

De tweede kritiek op het Nederlandse uitgangspunt betreft de toepassing van de Nederlandse regels. In België bestaat de vrees dat die stringenter zal zijn dan gebruikelijk. Afgezien van het mogelijk motief om reactivering te frustreren, speelt hierbij een ander kenmerk van de onderhandelingssituatie. Volgens het IJzeren Rijn-Verdrag zijn de kosten van aanleg en onderhoud van de spoorlijn voor België. Volgens de Nederlandse interpretatie horen hierbij ook de kosten om de spoorlijn aan de eisen van de tijd – zoals milieu- en veiligheidseisen – te laten voldoen. Dat betekent dat degene die de eisen stelt (Nederland) niet de kosten zal dragen; hiermee zal er geen sprake zijn van een afwijking tussen kosten van en eisen aan het project zoals die binnen de grenzen gebruikelijk is. De Belgen vrezen dan ook torenhoge rekeningen voorgeschoteld te krijgen. Overigens lijkt de Belgische vrees dat Nederland de regels wel erg strikt interpreteert niet geheel onterecht, want in 2002 blijken enkele mitigerende maatregelen toch onderhandelbaar te zijn. Ook de latere toelichting van minister Peijs naar aanleiding van de uitspraak van het Permanent Hof van Arbitrage dat Nederland de Meinwegtunnel slechts hoeft te betalen als het deze ook wil,¹⁶ spreekt boekdelen. In de ambtelijke werkgroep van het drielandenoverleg suggereert de Vlaamse vertegenwoordiger Desmyter tevergeefs een herziening van de status van De Meinweg te overwegen (PCA 2003: 40). Deze suggestie komt niet zomaar uit de lucht vallen; bij de Weerter- en

13. Vlaams Parlement, 4 november 1997.

14. Eerste Kamer, 26 april 2005, 24-1057.

15. Zie het eerste Belgische pleidooi voor het Permanent Hof van Arbitrage (PCA 2003).

16. Tweede Kamer, 7 juni 2005, Handelingen 2004/2005 nr. 34, p. 1057.

Budelerbergen blijkt het immers ook mogelijk te zijn de spoorwegen van het Vogelrichtlijngebied uit te zonderen.

De Quick Scan: alternatieven en varianten in beeld (1998)

Van Nederlandse zijde verschijnt als eerste stap in 1998 de *Quick Scan IJzeren Rijn*, opgesteld door Railned, die in die tijd voor de spoorwegen de rijpaden verdeelt, en NS Railinfrabeheer, die de aanleg en het onderhoud voor zijn rekening neemt. Het betreft een technische studie, met als doel inzicht te krijgen in de routes op Nederlands grondgebied die gebruikt kunnen worden om de verwachte goederenstroom vanuit Vlaanderen af te wikkelen.

Deze studie is de eerste in een reeks van Nederlandse onderzoeken waarin verschillende alternatieven worden vergeleken. De alternatieven die worden opgevoerd, kunnen steeds worden teruggebracht tot drie hoofdalternatieven die elk op zich weer enkele varianten kennen: het historische tracé en varianten daarop, enkele varianten die – al dan niet over nieuw spoor – over Venlo gaan, en een alternatief waarbij de goederenstroom vanuit Antwerpen via de Betuwe-route naar Duitsland wordt geleid (zie ook kader 'Alternatieven' en figuur 7). In deze *Quick Scan* wordt de technische uitrusting (één of twee sporen, elektrificatie) als faseringsoptie beschouwd. Verder is gekeken naar de milieuconsequenties (alleen geluid) en de ruimtelijke inpasbaarheid. De opstellers van het rapport zien twee grote problemen: de woonbebouwing langs het tracé in Roermond en het doorsnijden van De Meinweg. Omdat in het bestemmingsplan het deeltracé Roermond-Dalheim als spoor is vastgesteld, is het niet zeker of voor de reactivering van dit bestaande tracé een Milieueffectrapportage (MER) noodzakelijk is; op het moment van publiceren van de *Quick Scan* is dit nog in onderzoek bij het ministerie van V&W. De kosten (voor enkel spoor, niet geëlektrificeerd) worden begroot op circa 50 miljoen euro, exclusief het oplossen van de knelpunten Roermond en De Meinweg.

In het rapport worden vier te onderzoeken alternatieven voor of varianten van het historische tracé genoemd: de Brüggenvariant (die De Meinweg ontwijkt via de voormalige legerbasis), de Maasroutevariant (die via bestaand spoor vanaf Roermond naar Venlo leidt), de Noordervaartvariant (die vanaf Weert langs de Noordervaart over nieuw spoor naar Venlo gaat), en tot slot een alternatief waarbij het tracé via een nieuwe verbindingsboog bij Weert over bestaand spoor richting Eindhoven verder gaat, en vervolgens via een tweede nieuwe verbindingsboog bij Geldrop op het bestaande baanvak Eindhoven-Venlo aantakt.

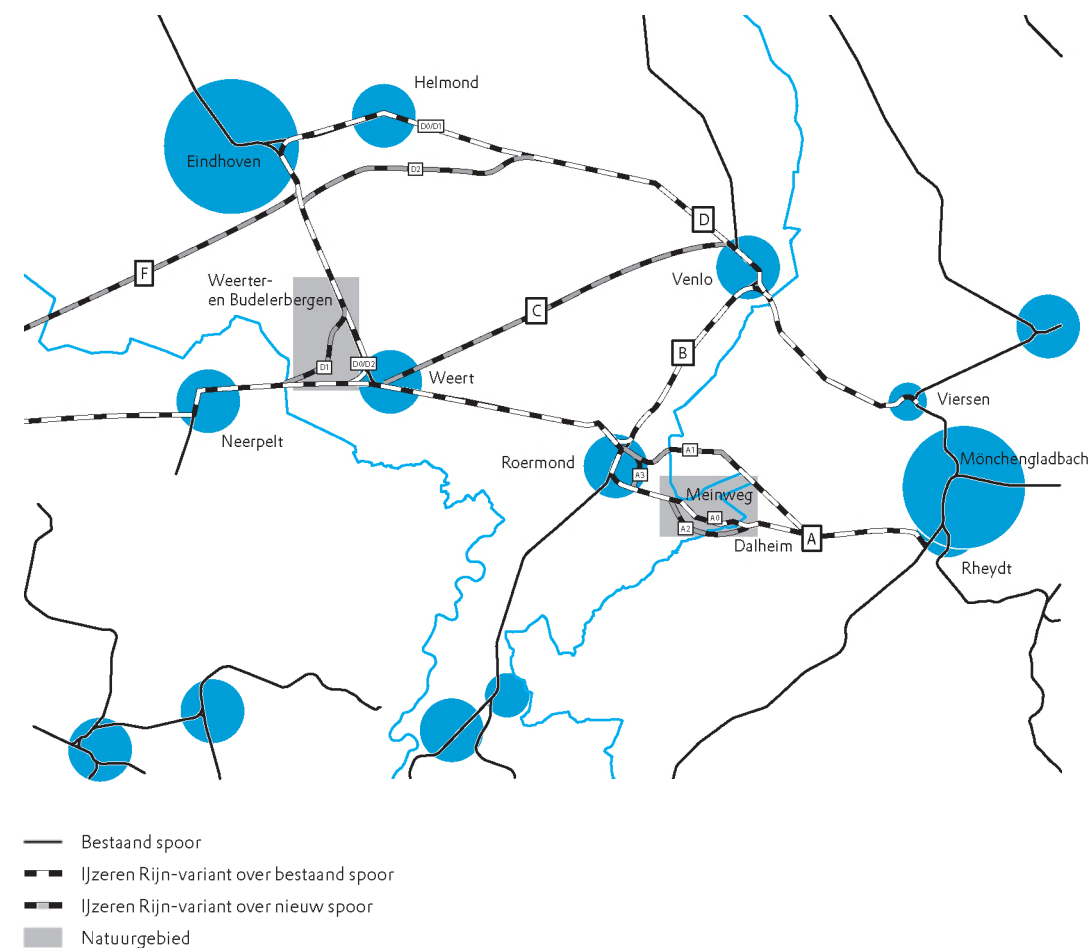
De problemen die in de afweging een rol spelen en de zoekruimte voor oplossingen die in dit rapport (impliciet) worden benoemd, zullen in de volgende episodes niet meer fundamenteel wijzigen. Alternatieven die niet uitgaan van gebruik van het Vlaamse deel van de IJzeren Rijn vallen buiten de zoekruimte. De belangrijkste vraagstukken zijn: de vraag of Venlo moet worden opgenomen in het tracé, en hoe om te gaan met het deel van het tracé door Roermond en met De Meinweg.

ALTERNATIEVEN

In de Nederlandse en internationale studies worden vele alternatieven en varianten genoemd. De belangrijkste hiervan zijn:

- A0 Het historische tracé.
- A1 De Brüggenvariant door de voormalige Britse luchtmachtbasis, aansluitend op een stukje bestaand spoor in Duitsland.
- A2 Een zuidelijke bypass om het Meinweggebied over nieuw spoor.
- A3 Een oostelijke bypass om Roermond, gebundeld met de in aanbouw zijnde N280-Oost.
- B De Maasroutevariant tussen Roermond en Venlo, met twee nieuwe verbindingsbogen over bestaand spoor.
- C De Noordervaartvariant tussen Weert en Venlo, deels over nieuw spoor langs de Noordervaart.
- D De varianten over bestaand spoor van Weert via Eindhoven naar Venlo, met twee nieuwe verbindingsbogen (D0); D1 mijdt de Weerter- en Budelerbergen door een wijdere verbindingssloot, D2 wordt tussen Heeze en Deurne gekoppeld aan de A67.
- F De A67-variant, met een nieuw tracé en een nieuwe grensovergang tussen Turnhout en Eindhoven langs de A67.

Figuur 7. De IJzeren Rijn-tracés door Nederland. *Bron:* Ministerie van VROM (2001); Railinfrabeheer (2001a); bewerking RPB.



Tracéwetprocedure vanaf 1999

Het onderzoek naar de te volgen Nederlandse procedures leidt tot de conclusie dat de Tracéwetprocedure moet worden doorlopen, inclusief de uitvoering van een MER. Volgens het Wijzigingsbesluit Besluit Milieueffectrapportage 1994 is het vaststellen van een tracé of plan voor het opnieuw in gebruik nemen van een reeds aangelegde spoorlijn, die over een lengte van vijf kilometer of meer in een bufferzone ligt of in een bestemmingsplan of streekplan begrensd gevoelig gebied, een MER-plichtig besluit (Van Bommel & Van Dijk 2004). Daarnaast moeten op basis van het Besluit Geluidhinder Spoorwegen geluidbeschermen- de maatregelen langs de route worden genomen.

In België stuiten de Nederlandse conclusies op bezwaren en worden ze beschouwd als poging om de reactivering te traineren. In België en Duitsland hoeven immers geen mitigerende maatregelen te worden getroffen bij aanpassingen aan bestaand spoor, laat staan dat er een MER-plicht geldt. Door akkoord te gaan met de Tracéwetprocedure kiezen de Belgen niettemin eieren voor hun geld en spreken België, Nederland en Duitsland in 1999 af dat reactivering van het historische tracé (met alternatieven) zal worden onderzocht, inclusief tracéstudie en MER in Nederland.

Het eerste product in de Tracéwetprocedure is de *Startnotitie IJzeren Rijn* (NS Railinfrabeheer & Ministerie van V&W 1999), die nog datzelfde jaar als eerste uitvloeisel van de bovengenoemde afspraak verschijnt. Vervolgens wordt begonnen met het opstellen van een trajectnota met een MER. Uiteindelijk wordt het Ontwerp Tracébesluit (OTB) geformuleerd, dat de basis vormt voor het Tracébesluit (TB). Voor het begeleiden en uitvoeren van de procedure wordt het Projectbureau IJzeren Rijn opgericht, dat werkt vanuit de burelen van NS Railinfrabeheer, het latere ProRail. Afgesproken wordt dat een vertegenwoordiger van de Belgische tegenhanger van NS Railinfrabeheer/ProRail, Infrabel, de planvorming voor de MER-procedure van dag tot dag volgt. In de praktijk blijkt dit een moeilijk te realiseren streven. Een permanente detachering van een Belgische vertegenwoordiger bij de organisatie komt niet van de grond, en periodiek overleg leidt niet tot echte overbrugging van de afstand.

In de startnotitie worden de volgende criteria gehanteerd voor ruimtelijke ordening en milieu:

- een sterke voorkeur voor het gebruik van bestaand (in exploitatie zijnd) spoor;
- als het gebruik van bestaand spoor niet zonder meer mogelijk is, kunnen lokale omleidingen worden overwogen of andere routeringen;
- voor de aanleg van nieuw spoor kan bundeling met hoofdinfrastructuur voordelen bieden boven geheel nieuwe doorsnijdingen.

Daarnaast zijn er de volgende economische criteria:

- de reistijd van treinen, de betrouwbaarheid en de capaciteit van de verbinding;
- eventuele toekomstwaarden (restcapaciteit, mogelijkheid tot uitbreiden) en de economische potenties voor de regio;
- investeringskosten.

In de startnotitie wordt voorgesteld om twee groepen van hoofdalternatieven in de Trajectnota/MER te laten uitwerken: het historische tracé met eventuele aanpassingen en omleidingen, en enkele varianten via Venlo.

Memorandum of Understanding (MOU): tijdelijk en structureel rijden (2000)

Hoewel Belgische en Vlaamse partijen het idee hebben dat het van toepassing verklaren van allerlei wettelijke procedures is gebaseerd op vertragingstactiek, wordt in Nederland wel voortvarend aan de slag gegaan met de uitvoering van die procedures. Parallel daaraan voeren de betrokken staten ambtelijk-politiek overleg over de toekomst van de IJzeren Rijn. Bovendien zegt minister-president Kok een paar dagen voor het verschijnen van de startnotitie aan de Vlaamse premier Dewael toe dat Nederland tien tot vijftien treinen per dag wil toelaten, mits België het herstel van het Nederlandse stuk spoor betaalt.¹⁷ Hierbij zou het gaan om 'tijdelijk rijden', en niet om een structurele (lange-termijn)oplossing voor de IJzeren Rijn. België hecht veel belang aan het tijdelijk rijden, omdat daar concrete interesse van goederenvervoerders voor is. Tegelijkertijd betekent tijdelijk rijden ook dat België een voet tussen de deur houdt.

Op 22 februari 2000 krijgt minister Netelenbos het mandaat van de Tweede Kamer om tijdelijk tien tot vijftien treinen te laten rijden over het historische tracé, mits een MER uitwijst dat er geen onherstelbare natuurschade wordt aangericht. Een maand later, kort voor het staatsbezoek van koning Albert aan Nederland, wordt een en ander beklonken in het Memorandum of Understanding (MOU), opgesteld door minister Durant en minister Netelenbos en mede ondertekend door hun Duitse ambtgenoot. In het MOU wordt het volgen- de te nemen dubbelbesluit aangekondigd, dat betrokkenen als mijlpaal voor het reactiveringsproces beschouwen:

- Voor de korte termijn: de mogelijkheid van een tijdelijke en gefaseerde heringebruikname van het volledige historische tracé, met maximaal vijftien treinen (in beide rijrichtingen) per etmaal en op kosten van België; de tijdelijke heringebruikname geldt tot het definitieve tracé in gebruik wordt genomen, en kan alleen plaatshebben als er geen onherstelbare natuurschade wordt aangericht.
- Voor de definitieve oplossing, met 43¹⁸ goederentreinen (in beide rijrichtingen) per etmaal, worden alle relevante tracés bestudeerd; hierbij zullen ook de mogelijkheden voor personenvervoer worden gezien.

Opmerkelijk is dat in het MOU niet wordt opgemerkt dat tijdelijk rijden over het historische tracé kan conflicteren met eventuele werkzaamheden aan het definitieve tracé over dezelfde route. Als er (bijvoorbeeld) een tunnel moet worden aangelegd door De Meinweg, staat dit het tijdelijk gebruik in de weg. Het Permanent Hof van Arbitrage (2005: 66), dat later zal worden ingeschakeld, vermoedt dan ook dat betrokkenen destijds zijn uitgegaan van een andere route dan die door De Meinweg. Mogelijk is ook dat het tijdelijk rijden in essentie een onderhandelingsmotief heeft, en dat de Belgen het niet bezwaarlijk vinden als het tijdelijk rijden op een gegeven moment moet stoppen.

17. NRC *Handelsblad*, 11 november 1999.

18. Het aantal van 43 treinen is in 1999 vastgesteld in de technische werkgroep van het drielanden-overleg.

Trajectnota/MER legt de lat voor De Meinweg hoog (2000-2001)

Aan de besluitvorming over de reactivering gaan diverse voorbereidingen vooraf. Ten eerste wordt, zoals de Tracéwet voorschrijft, een trajectnota opgesteld, gecombineerd met een MER. Ten tweede wordt een internationale studie verricht naar de positieve en negatieve gevolgen van reactivering van de IJzeren Rijn en van mogelijk alternatieve tracés 'indien er geen grenzen zouden zijn'. Zoals overeengekomen in het Memorandum of Understanding, worden in deze studie milieu-, kosten-, faserings- en transportaspecten getoetst. Ten derde wordt, volgens Nederlands gebruik, een Maatschappelijke Kosten-Batenanalyse (MKBA) gemaakt. De Trajectnota/MER (zie Railinfrabeheer 2001abcd) en de internationale studie (zie Arcadis 2001) worden in mei 2001 daags na elkaar gepresenteerd.

Maar voor het zover is, verschijnt in 2000 eerst een deelstudie van de Trajectnota/MER naar de ecologische effecten van de reactivering van de IJzeren Rijn in het Meinweggebied (zie Alterra 2000), uitgevoerd in opdracht van NS Railinfrabeheer. Hoewel het eindrapport van Alterra openbaar is, is de totstandkoming ervan in essentie een intern Nederlandse activiteit, zonder Belgische betrokkenheid bij de inhoudelijke overwegingen of de keuze voor de onderzoeksmethodiek. Vanwege deze werkwijze is voor de uitkomsten van dit onderzoek geen draagvlak gecreëerd onder Belgische en Vlaamse betrokken partijen.

De conclusie van Alterra luidt dat permanente reactivering tot negatieve effecten leidt, die strijdig zijn met de toetsingscriteria van de Vogel- en Habitatrichtlijnen. Van de Brüggenvariant, die niet door maar langs De Meinweg gaat, verwachten de onderzoekers dusdanig geringe effecten op de dierpopulaties dat deze niet strijdig zijn met de 'gunstige staat van instandhouding' van het Meinweggebied. De reactivering van het historische tracé – en het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen – zou alleen mogelijk zijn via de zogenoemde *cut-and-cover*-methode, waarbij na verdiepte aanleg een overkapping zorgt voor een verbinding tussen de twee gescheiden delen van het natuurgebied. Alternatieve vormen van mitigatie en compensatie, zoals geluidschermen, faunatunnels en de aanleg van nieuw natuurgebied, worden onvoldoende bevonden, terwijl de EU juist relatief veel vrijheid laat in hoe doelstellingen worden bereikt. Wat betreft het tijdelijk rijden wordt geconcludeerd dat dit geen onomkeerbare aantasting van De Meinweg tot gevolg heeft wanneer dit tot vijf jaar beperkt blijft en de negatieve effecten zoveel mogelijk worden gemitigeerd. In de Trajectnota/MER worden de conclusies van dit onderzoek vervolgens overgenomen.

Over het structureel gebruik van de IJzeren Rijn liggen er na de inspraakronden als reactie op de *Startnotitie IJzeren Rijn* van 1999, in totaal 25 alternatieven en varianten op tafel (Ministerie van V&W 2000). Begin 2001 besluiten de ministers van V&W en VROM tot een selectie hieruit, gebaseerd op vervoerskundige eisen, politiek-financiële aspecten en milieueffecten. Hierbij wordt ook nadrukkelijk besloten het alternatief langs de A67 – van Turnhout via Eindhoven naar Venlo, dat nog wel in de *Quick Scan* wordt genoemd – niet

verder uit te werken. De reden is van financiële aard: daarvoor moet namelijk minstens 44 kilometer nieuw spoor worden aangelegd.

De provincies Noord-Brabant en Limburg (Nederland) voeren desondanks samen met het ministerie van V&W een aparte haalbaarheidsstudie uit naar de A67-variant, die voor de datum van het te nemen dubbelbesluit gereed moet zijn. Opmerkelijk in de hieruit voortgekomen studie (zie BC12001) is dat het hele tracé tussen Antwerpen en Duisburg als volledig nieuw tracé (van 158 kilometer lang) is onderzocht en niet is gekeken naar de mogelijkheid gebruik te maken van bestaand spoor. Deze keuze wordt gemotiveerd met de stelling dat een volledig nieuw tracé het beste perspectief oplevert voor een snelle treinverbinding. Er wordt aldus verzuimd een variant door te rekenen die zoveel mogelijk van bestaand spoor gebruikmaakt (het alternatief dat Prognos al in 1991 naar voren heeft geschoven en waarvoor 'slechts' 47 kilometer nieuw spoor moet worden aangelegd). Het is dan ook niet verbazingwekkend dat de provincies in augustus 2001 tot de conclusie komen dat de A67-variant veel te duur is (3,7 miljard euro) en bovendien niet binnen tien jaar is te realiseren.

Uiteindelijk blijven er zeven alternatieven en twee varianten over, wederom onder te verdelen in twee groepen: alternatieven die grotendeels het historische tracé volgen en door of langs De Meinweg voeren, en alternatieven via Venlo.

Bij de beoordeling van de verschillende alternatieven in de Trajectnota/MER (Railinfrabeheer 2001bc) spelen milieuthema's een belangrijke rol; de mogelijk positieve gevolgen voor de regionale economie van een alternatief via Venlo, dat immers een belangrijk logistiek knooppunt is, komen wel aan de orde, maar leggen in de uiteindelijke beoordeling weinig gewicht in de schaal. Wat betreft de milieuthema's scoren de omleidingen om Roermond en Helmond beter dan hun tegenhangers over bestaand spoor als aan het woon- en leefmilieu een groter gewicht wordt toegekend; wanneer natuur en landschap extra gewicht krijgen, scoort het bestaande tracé, dus zonder omleidingen, het hoogst, omdat dit tracé geen of nauwelijks nieuw ruimtebeslag eist. Uitgaande van het zogenoemde Meest Milieuvriendelijke Alternatief (MMA), wordt geconcludeerd dat de alternatieven voor het historische tracé de minst negatieve effecten voor het milieu opleveren, omdat ze korter zijn dan de overige alternatieven.¹⁹ Bovendien zijn kortere routes voor vervoerders goedkoper (Railinfrabeheer 2001b).

Niettemin zijn ook voor het historische tracé ingrijpende maatregelen nodig om daar een milieuvriendelijk tracé van te maken, waaronder een overkapping van het spoor in de Weerter- en Budelerbergen, een aarden wal in het Leudal en een tunnel door De Meinweg. Een gevolg is wel dat de kosten voor dit MMA bijna verdubbelen in vergelijking met een gewone reactivering van het historische tracé, namelijk van 246 miljoen naar 487 miljoen euro. Terwijl de Nederlandse rijksoverheid vanuit Vlaanderen en België te maken krijgt met verdenkingen van het onnodig zwaar aanzetten van de milieugevolgen, begint op lokaal niveau de weerstand tegen elke vorm van aantasting van natuur en milieu toe te nemen. Zo moet Railinfrabeheer in 2001 een testrit

19. In een multicriteria-analyse scoren korte tracés beter omdat op tien milieuthema's per saldo minder effecten voor het milieu op Nederlands grondgebied optreden. Het gaat hier om de thema's Geluid, Trillingen, Externe veiligheid, Lucht, Bodem en water, Ecologie, Landschap, cultuurhistorie en archeologie, Recreatie, Landbouw en tot slot Woon-, werk- en leefmilieu (Railinfrabeheer 2001d).

door De Meinweg uitstellen, omdat het college van Roermond letterlijk op de rails dreigt te gaan liggen.²⁰ En in 2005 moet ProRail de renovatiewerkzaamheden op het baanvaak Weert-Belgische grens stilleggen nadat de Limburgse Milieufederatie en het vakantiepark Weeter- en Budelerbergen naar de rechter zijn gestapt, omdat ProRail niet over de vereiste vergunningen zou beschikken.²¹

De Nederlandse provincie Limburg is tegen reactivering van de IJzeren Rijn en voert een actieve politiek om reactivering te voorkomen. Haar invloed beperkt zich echter tot de inspraakprocedures en het laten verrichten en faciliteren van onderzoek – zoals een opdracht aan het Duitse ingenieursbureau IVV voor een *Quick Scan Montzenlijn* als alternatief voor de IJzeren Rijn.²² Mocht de IJzeren Rijn onverhoopt toch worden gereactiveerd, dan pleit de provincie voor een tracé langs Venlo, zodat deze stad een graantje kan meepikken van de IJzeren Rijn. Ook weet de provincie het Waals Gewest en de stad Montzen achter zich te scharen voor de steun aan de Montzenroute, dit tot verbijstering van het Belgische parlement dat van de Walen echter geen bevestiging van deze vrijage krijgt.²³

De gemeenten langs de route zijn, ongeacht hun politieke kleur, allemaal tegen, ook in Noordrijn-Westfalen en Belgisch Limburg. De Nederlandse gemeenten organiseren zich, samen met onder andere de Kamer van Koophandel Limburg-Noord en de Limburgse Milieufederatie, in het Samenwerkingsverband IJzeren Rijn Midden-Limburg. Zij verlenen een opdracht aan een advocatenkantoor om het juridische perspectief van het Belgische verzoek tot reactivering te toetsen. In het rapport dat daaruit voortvloeit (zie Van den Biesen & Pellet 2002) wordt geconcludeerd dat de lopende procedurele voorbereidingen voor het reactiveren van de IJzeren Rijn strijdig zijn met het relevante Europees recht. In de Eerste en Tweede Kamer wijzen de ministers Peijs en Bot vervolgens op verschillen in interpretatie van het Scheidingsverdrag en het IJzeren Rijn-Verdrag en ontzenuwen daarmee deze conclusie.²⁴

De gemeente Weert weet in 2005 drie Nederlandse en drie Vlaamse gemeenten bij haar *Schetsboek IJzeren Rijn* te betrekken. In dit rapport (zie Gemeente Weert 2005), dat wordt aangeboden aan minister Peijs, worden onder andere de ruimtelijke inpassingsproblemen van de bestaande IJzeren Rijn geschetst. De Vlaamse gemeenten nemen met jaloezie notie van de MER-plicht voor de reactivering van de IJzeren Rijn aan de Nederlandse zijde, en claimen nu eveneens mitigerende maatregelen. De Vlaamse autoriteiten beginnen zich op zeker moment zelfs zorgen te maken over de ‘NIMBY-geluiden’ in Belgisch Limburg. Ze vrezen ‘import’ van de Nederlandse praktijk en benoemen enkele ‘ambassadeurs’ die draagvlak moeten creëren. De lokale weerstand heeft echter geen directe invloed op de besluitvorming die zowel in Nederland als in België en Duitsland een nationale aangelegenheid is.

20. *De Standaard*, 29 september 2001.

21. *De Standaard*, 19 augustus 2005.

22. *De Standaard*, 12 september 2002.

23. Belgisch Parlement, 17 januari 2002.

24. In brieven aan de Tweede Kamer (22 november 2004) en de Eerste Kamer (31 januari 2005).

De internationale studie en de MKBA (2000-2001)

Synchroon aan de opstelling van de Trajectnota/MER wordt als gezegd een internationale studie verricht. Deze studie, uitgevoerd door het internationale ingenieursbureau Arcadis, wordt begeleid door een aantal experts van de betrokken overheden en spoorwegorganisaties uit Nederland, België en Duitsland.²⁵

De bevindingen van de Trajectnota/MER zijn in de internationale studie geïntegreerd. Wel worden enkele andere accenten gelegd: waar in de Trajectnota/MER de aandacht bij de vergelijking van alternatieven in hoofdzaak is gericht op het milieu, wordt in dit onderzoek ook getoetst op transport-aspecten, kosten en fasering.

In deze studie komt het bestaande tracé, al dan niet met een tunnel onder De Meinweg, eveneens als beste naar voren. Verder wordt de Maasroutevariant positief beoordeeld; deze variant wordt in de Trajectnota/MER niet beoordeeld, omdat in de eerste grove selectie van alternatieven, problemen met de ruimtelijke inpasbaarheid (twee nieuwe verbindingsbogen en daartussen 20 kilometer nieuw spoor, deels in stedelijk gebied) en verslechtering van de belevingswaarden leiden tot de conclusie dat deze route ongewenst is. Vanuit Duits perspectief echter, is de variant via Viersen aantrekkelijker dan via Dalheim (of Brüggen), omdat dit minder overlast voor omwonenden en de natuur zou veroorzaken. De grens bepaalt hier duidelijk het perspectief van de beoordeling. Anderzijds zien de havenautoriteiten van Duisburg liever geen concurrerende terminal in Venlo ontstaan. De Nederlandse commissie-MER concludeert op grond hiervan dat de afstemming van de internationale studie en de Trajectnota/MER niet optimaal is verlopen (Cie MER 2001).

Zoals in Nederland (sinds 2000) te doen gebruikelijk, worden de alternatieven van de Trajectnota/MER onderworpen aan een MKBA. Railinfrabeheer geeft voor het uitvoeren van deze analyse de opdracht aan een combinatie van een Nederlands en Vlaamse onderzoeksbureau (zie UFSIA/NEA 2001). De analyse is primair gericht op de gevolgen voor Nederland; de ‘internationale doorkijk’ beperkt zich tot kwalitatieve kanttekeningen omdat een volledige internationale monetaire vergelijking onmogelijk is. De uitkomst van de MKBA is in lijn met de analyses van Railinfrabeheer voor de Trajectnota/MER en de internationale studie van Arcadis: het historische tracé geniet de voorkeur. De MKBA wijkt echter op een interessant punt af: niet de route door De Meinweg zou de voorkeur moeten genieten, maar de Brüggenvariant ten noorden van De Meinweg. Overigens is dit voordeel voor Nederland een nadeel voor de Duitsers, omdat er op Duits grondgebied nieuw spoor moet worden aangelegd. Opmerkelijk is ook de constatering dat de reactivering van de IJzeren Rijn de concurrentiepositie van de havens van Rotterdam en Antwerpen niet significant zal beïnvloeden.

Grofweg tenderen de verschillende rapporten naar eenzelfde conclusie: er zijn weinig redenen en mogelijkheden om van het historische tracé af te wijken. Daarbij valt op dat het advies van Alterra over de milieueffecten weinig ruimte laat voor de wijze waarop effecten tegemoet kunnen worden getreden. Opval-

25. In opdracht van de NMBS, onder andere met subsidie van DG Tren; een van de weinige momenten waarop de EU internationaal, grensoverschrijdend onderzoek steunt.

lend is daarnaast dat de discussie is toegespitst op de relatie tussen Nederland en België, terwijl er duidelijk een belangenverschil is met Duitsland. Voor de Duitsers is een route via Venlo eigenlijk het aantrekkelijkst; de Brüggenvariant zou Nederland beter uitkomen, maar is vanuit Duits perspectief vergeleken met het historische tracé nadeliger.

Formele besluitvorming op een haar na afgerond (2001-2002)

In september 2001 leidt trinationaal ministerieel overleg tot overeenstemming tussen de Nederlandse en Belgische minister. Besloten wordt om het historische tracé met moderniserings- en inpassingsmaatregelen en een omleiding om Roermond uit te werken (ProRail 2005).

Over de kosten, de risico's en de moderniserings- en inpassingsmaatregelen – inclusief de tunnel onder De Meinweg – worden Nederland en België het echter niet eens. Volgens de Belgen kan de spoorlijn, met inbegrip van de milieumaatregelen, voor 375 miljoen euro worden aangelegd. De Nederlanders begroten 545 miljoen euro. Beide landen besluiten in november 2001 KPMG als onafhankelijk adviesbureau in te schakelen om te onderzoeken waarin het prijsverschil zit. Dit verschil blijkt terug te voeren te zijn op verschillen in eenheidsprijzen, de gehanteerde veiligheidsniveaus van de tunnels en in berekeningsmethodes. Bovendien schat Nederland de post 'onvoorzien' hoger in (PCA 2003).²⁶

Minister Netelenbos schort in november haar opdracht aan Railinfrabeheer om het tracé voor tijdelijk rijden gereed te maken weer op, in afwachting van de uitkomst van de onderhandelingen. De ambtelijke voorbereidingen voor de opstelling van het OTB – de volgende stap in de procedure – gaan wel door. Door deze continuïteit hoopt ze het tijdelijk rijden over het historische tracé zoveel mogelijk te beperken, zo niet te voorkomen, schrijft ze aan de Tweede Kamer.²⁷ In de voorbereidingen voor het OTB worden de volgende maatregelen opgenomen: spoorverdubbeling tussen de Belgische grens en Weert, overkapping ter hoogte van de Weerter- en Budelerbergen, geluidwerende voorzieningen en ongelijkvloerse kruisingen in Weert en Roermond, omleiding bij Roermond en een 6,5 kilometer lange spoortunnel onder De Meinweg (PCA 2005; Railinfrabeheer 2002).

Inmiddels heeft Duitsland het drielandenoverleg verlaten, met de boodschap dat België en Nederland er eerst maar zelf uit moeten komen. Tegelijkertijd met de opstelling van het OTB, onderhandelen Nederland en België daarom alleen verder over de uitrusting en de financiering. Besloten wordt het traject Weert-Neerpelt toch niet dubbelsporig uit te voeren, maar in plaats daarvan een extra wachtspoor bij Neerpelt in te passen. Op de Meinwegtunnel wordt ook bezuinigd, door deze alleen voor goederentreinen geschikt te maken. De overkapping bij de Weerter- en Budelerbergen verval. In plaats daarvan wordt het tracé verdiept aangelegd en worden de ecologische verbindingen met een ecoduct gewaarborgd (PCA 2005).

Sinds eind 2002 zijn de voorbereidingen door ProRail voor het OTB, met de beschreven aanpassingen, vrijwel gereed. Het wachten is op een formeel besluit van de ministers (ProRail 2003).

26. Zie ook NRC Handelsblad, 15 februari 2002.

27. Brief aan de Tweede Kamer, 29 januari 2002.

Onderhandelingen lopen stuk: wie zal wat betalen? (2002-2003)

De Belgische en Nederlandse onderhandelaars komen er niet uit. Nederland stelt dat België conform het Scheidingsverdrag voor alle kosten moet opdraaien. Het is slechts bereid een lumpsum van 25 procent van de kosten te betalen. Dit zou neerkomen op 140 miljoen euro voor het achterstallig onderhoud tussen Roermond en Dalheim, een omleiding om Roermond, en een bijdrage aan de geluidwerende maatregelen tussen Weert en Roermond, waar immers ook Nederlandse treinen rijden. België wil niet meer dan 83,8 miljoen euro bijdragen, de functionele kosten voor het definitieve rijden en de kosten voor het tijdelijk rijden. Uiteindelijk verhoogt België zijn bod tot 100 miljoen euro, met een extra bijdrage aan de milieukosten. Nederland biedt uiteindelijk 180 miljoen euro, waarvan 40 miljoen op voorwaarde dat België afziet van tijdelijk rijden. Ondanks de bezuinigingen en de verhogingen van het bod blijft er een gat van ongeveer 200 miljoen euro tussen de kosten en de bijdragen, maar geen van beide partijen wil nog meer gaan betalen.

De Belgen raken steeds geïrriteerder. Aanvankelijk luchten vooral de Antwerpse havenlobbyisten hun hart in de pers, maar naarmate het dossier moeizamer verloopt, duiken daarin ook frustraties van Belgische en Vlaamse politici op.²⁸ De Belgische minister van Mobiliteit en Vervoer, Durant, doet nog een poging om via koppeling van dossiers een doorbraak te forceren. Zo dreigt ze in 2002 een overeenkomst over de aanleg van lijn 11, de goederenspoorlijn vanuit het Antwerpse havengebied naar Nederland (zie de hsl-casus) niet te tekenen zolang er geen nieuw Memorandum of Understanding voor de IJzeren Rijn ligt. Volgens minister Netelenbos wordt hier gepoogd om twee dossiers waarin België de vragende partij is te koppelen, en trapt ze er om die reden niet in. Minister Durant blijft volhouden dan Nederland méér vragende partij is.²⁹

In het in Nederland politiek roerige jaar 2002 wordt er nauwelijks vooruitgang geboekt. In het Vlaamse parlement wordt gemeld dat minister-president Kok heeft meegedeeld in het licht van de verkiezingen geen overleg meer te wensen met zijn Vlaamse collega Dewael, en dat ook minister Netelenbos van v&w zegt geen contact meer te wensen met minister Stevaert.³⁰ Voor premier Verhofstadt is eind 2002 de maat vol. Hij stelt aan zijn collega Balkenende voor om het dispuut bij het Permanent Hof van Arbitrage in Den Haag of bij het Europese Hof van Justitie in Luxemburg te beslechten; indien Nederland hiermee niet akkoord gaat, zal België een juridische procedure beginnen. Nederland gaat wel akkoord en in het voorjaar van 2003 wordt een gezamenlijke aanvraag geformuleerd en ingediend bij het Permanent Hof van Arbitrage.

Het opstellen van de vragen die aan het tribunaal worden voorgelegd, vergt enkele maanden. Opvallend hierbij is dat Nederland het tijdelijk rijden buiten de vraagstelling weet te houden, alsook dat het historische tracé als enige optie wordt genoemd zonder dat dit formeel in Nederland is vastgesteld. De vragen voor het tribunaal worden vastgelegd in een verdrag. De behandeling van dit arbitrageverdrag door de Nederlandse Eerste en Tweede Kamer leidt er vervolgens toe dat de uitspraak van het Permanent Hof van Arbitrage vertraagt.

28. Zo valt staatssecretaris Tuybens minister Peijs persoonlijk aan in de *Volkskrant* (30 maart 2006) door te stellen dat zij de trage voortgang bij de aankoop van HSL-treinen als argument zou gebruiken om geen haast te maken met het IJzeren Rijn-dossier. Daarbij verwijt Tuybens Peijs de dossiers aan elkaar te koppelen, terwijl ze eerder had laten weten dat niet te zullen doen.

29. Belgisch Parlement com 963, 29 januari 2003.

30. Vlaams Parlement, 19 maart 2002.

Normaal gesproken worden zulke verdragen stilzwijgend door het parlement goedgekeurd, maar dit keer vraagt de CDA-fractie een behandeling van het verdrag in de Tweede Kamer aan; onder het mom van goed nabuurschap gaat de fractie enkele maanden later alsnog akkoord. De Eerste Kamer, op zijn beurt, heeft daarna ook meerdere vergaderingen nodig om akkoord te gaan. In plaats van de geplande datum, 29 september 2004, kan het Hof van Arbitrage zo pas op 24 mei 2005 zijn uitspraak, die dus al acht maanden klaarligt, openbaar maken. In het Benelux-parlement schuift CDA-Kamerlid Hessels de vertraging desgevraagd op het bord van de regering, die het arbitrageverdrag te laat, in ieder geval veel later dan de Belgische regering, aan het Nederlandse parlement gestuurd zou hebben.³¹ Dit laat onverlet dat er in de Tweede Kamer tijdens de debatten van tijd tot tijd een tamelijk onverbiddelijke houding tentoon wordt gespreid. De Kamerleden Hofstra (VVD) en Dijksma (PvdA) betogen zelfs dat het Scheidingsverdrag maar moet worden opgezegd,³² iets wat op grond van het internationale recht niet mogelijk is.

De kern van het dispuut draait om de vraag wie in het licht van het Scheidingsverdrag en het IJzeren Rijn-Verdrag wat moet betalen aan de reactivering van de spoorlijn. Centraal daarin staat in hoeverre de Nederlandse wetgeving van toepassing is op de reactivering van de IJzeren Rijn. Met andere woorden: in hoeverre mag Nederland de eigen normen toepassen op de IJzeren Rijn waarvan het ongehinderde gebruik door België internationaalrechtelijk is beschermd? En als dit mag, wie moet dan de kosten hiervoor dragen? De Belgen zijn internationaalrechtelijk gezien immers verantwoordelijk voor het onderhoud. Dit vraagstuk wordt toegespitst op het onderscheid tussen maatregelen die betrekking hebben op de functionaliteit van de spoorlijn – die dus noodzakelijk zijn om erop te kunnen rijden – en maatregelen die de ruimtelijke ordening en de inpassing betreffen.

België en Nederland wijzen elk twee rechters aan. De vier rechters kiezen gezamenlijk een vijfde rechter die als voorzitter fungeert. Door het oneven aantal rechters is er zo altijd een meerderheid te vormen. België en Nederland maken elk hun standpunten duidelijk aan de hand van twee schriftelijke pleidooien, die elkaar afwisselen. België trapt af.

België en Nederland erkennen beide dat het Scheidingsverdrag en het IJzeren Rijn-Verdrag nog geldig zijn en dat er geen verschil gemaakt mag worden tussen enerzijds functionele spoorwegeisen en anderzijds planologische en inpassingsmaatregelen.

Nederland stelt dat behalve de twee historische verdragen de Nederlandse wet geldt. Daarnaast stelt Nederland dat het eenzijdig ondergrondse en bovengrondse tunnels en omleidingen mag opleggen zolang deze niet strijdig zijn met internationale wetgeving. Ook mag het eigen bouw- en veiligheidsnormen hanteren. Nederland pleit verder dat alle kosten voor rekening van België zijn; de eerdere toezeggingen om 180 miljoen euro bij te dragen, worden met de start van het arbitrageproces weer ingetrokken.

België pleit dat het om een heringebruikname van een bestaande verbinding gaat en niet om een nieuwe verbinding. Daarom hoeft België in beginsel de

31. Benelux-raad, 3 december 2004.

32. Tweede Kamer, 16 november 2004.

kosten ervan niet te betalen en zijn alle kosten voor Nederland. Mochten de arbiters dat anders zien, dan hoeft België in ieder geval niet de kosten voor de Meinwegtunnel en vergelijkbare infrastructuurwerken te betalen. Omdat Nederland de lijn niet onderhouden en deels ontmanteld heeft, zijn de kosten om de verbinding in de oorspronkelijke staat terug te brengen zeker ook voor Nederland. Nederland mag niet zonder toestemming van België tot een omleiding besluiten. En de kosten ervan zijn voor Nederland. Daarnaast stelt België dat de inzet van goederentreinen tot minder vrachtwagens door Nederland zal leiden, zodat de hinder daarvan afneemt. Dit voordeel zou gekapitaliseerd moeten worden in de kostenverdeling. Bovendien moet Nederland België toestaan om binnen een maand tijdelijk te kunnen rijden.

Op 24 mei 2005, ruim twee jaar later, doet het Permanent Hof van Arbitrage uitspraak. Het Hof stelt vast dat het Scheidingsverdrag van toepassing blijft, maar ook dat de Nederlandse wetgeving mag worden toegepast. Die toepassing mag er echter niet toe leiden dat het recht van doortocht onredelijk wordt bemoeilijkt. Ook mag de wetgeving niet eenzijdig worden gebruikt om van het historische tracé af te wijken. Voor de verdeling van de kosten is het onderscheid tussen functionele kosten en kosten in verband met de ruimtelijke ordening volgens het Hof onbruikbaar. De bijdrage die België aan de kosten moet leveren, is dus niet beperkt tot de functionaliteit. Dit betekent echter niet dat België alle kosten moet dragen: Nederland moet meebetalen aan de kosten die zijn verbonden aan de delen van het tracé die Nederland ook gebruikt. Bovendien draait Nederland op voor de kosten van aanleg van nieuwe delen van het tracé die afwijken van het historische traject, zoals een omleiding bij Roermond. Het laatste onderdeel van de uitspraak, over de tunnel door De Meinweg, is verrassend. Het Hof gaat hierin verder dan een interpretatie volgens het Scheidingsverdrag en het IJzeren Rijn-Verdrag, waarmee de uitspraak kan worden omschreven als een salomonsoordeel: 'Gelet op hun handelingen in het verleden, dienen beide landen in gelijke delen de kosten en financiële risico's te dragen die verband houden met een eventuele tunnel die mogelijk dient te worden aangelegd op het deel van de lijn dat door het nationaal park Meinweg loopt.'³³ Het Permanent Hof van Arbitrage baseert deze beslissing op het feit dat België een aantal keren uitdrukkelijk op zijn recht op doortocht heeft gewezen, zoals blijkt uit briefwisselingen uit 1987 en de mededelingen hieromtrent in Benelux-verband in 1991 en 1993. Hiermee geeft het Hof impliciet aan dat het gebrek aan communicatie over het beheer van De Meinweg en de gevolgen voor de exploitatie van de IJzeren Rijn, Nederland te verwijten is. Het Hof beveelt aan gezamenlijk een commissie van onafhankelijke deskundigen in te stellen die de hoogte van de diverse kostenposten nader moet bepalen, voordat precies kan worden vastgesteld hoeveel elk land moet betalen (PCA 2005).

Beide landen proberen de uitspraken van het Hof uit te leggen als een overwinning. Minister Peijs meldt in de Tweede Kamer dat Nederland gelijk heeft gekregen dat het Scheidingsverdrag geldt, dat het Nederlandse recht en de Nederlandse beslissingsbevoegdheid gelden, dat Nederland van België mag

33. Persbericht Permanent Hof van Arbitrage, 24 mei 2005.

eisen dat het voldoet aan de hedendaagse eisen ter bescherming van het milieu, en dat de kosten voor reactivering van de IJzeren Rijn voor België zijn. Dat Nederland voor het achterstallige onderhoud, voor de kosten van de autonome ontwikkeling van het Nederlandse spoorvervoer en voor de omleiding om Roermond moet betalen, noemt ze conform de verwachting en redelijk. Als enige verrassing noemt Peijs de uitspraak dat Nederland de helft van de kosten voor de Meinwegtunnel moet betalen.³⁴

In België heerst eveneens tevredenheid over de uitspraak, in het bijzonder over het feit dat Nederland vanaf nu moet meebetalen aan de voorwaarden die het oplegt. Tegelijkertijd slaat ook de twijfel toe of de investering nog wel de moeite waard is, zeker in vergelijking tot andere ophanden zijnde Vlaamse spoorweginvesteringen, zoals de Liefkenshoekspoortunnel en een tweede havenspoorwegontsluiting.³⁵

De uitspraak van het Hof creëert op een aantal punten duidelijkheid, waarmee ook de verhoudingen tussen beide landen verbeteren. Maar het blijft op eieren lopen in dit IJzeren Rijn-dossier. Minister Peijs stelt naar aanleiding van een Kamervraag in het Nederlandse parlement dat ze zolang België geen geld voor de IJzeren Rijn heeft begroot, desnoods tot sint-juttemis afwacht initiatief te nemen.³⁶ Deze uitspraak zet kwaad bloed bij de Belgen, die per brief toezeggen vanaf 2011 te gaan investeren in de IJzeren Rijn. Nederland benadert de situatie vanuit de Nederlandse praktijk van meerjarenplanning van de infrastructuur. Een praktijk die, zoals we in het hoofdstuk *Grensoverschrijdende projecten* hebben laten zien, nogal afwijkt van de Belgische praktijk.

Inmiddels heeft Duitsland sinds juni 2006 het benodigde geld gereserveerd voor zijn deel van de IJzeren Rijn. De NMBS stelt in haar *Investeringsplan 2004-2007* dat de planning van de IJzeren Rijn, en dus van de investeringen, afhankelijk is van de onderhandelingen met Nederland.³⁷ Omdat Nederland niets doet voordat België zijn financiering rond heeft en België niets begroot voordat de onderhandelingen met Nederland zijn afgerond, is er wederom sprake van een patstelling. De NMBS reserveert voor de periode 2010-2014 geld voor de reactivering, maar hoeveel is afhankelijk van de bevindingen van de inmiddels in het leven geroepen Commissie van Onafhankelijke Deskundigen.³⁸ Voor het tijdelijk rijden, waarover nauwelijks te praten valt met Nederland, heeft Infrabel bijna 40 miljoen euro gereserveerd.³⁹

Commissie van Onafhankelijke Deskundigen (2006-)

Ondanks de helderheid die het Permanent Hof van Arbitrage heeft verschaft, lijkt het tussen minister Peijs en haar Belgische ambtgenoot Vande Lanotte en ook diens opvolger Tuybens niet zo te boteren. Dit wordt pijnlijk duidelijk in het Benelux-parlement vlak na de uitspraak van het Hof. De voorzitter De Nerée tot Babberich meldt daar het volgende: 'Ik heb de minister van Verkeer en Waterstaat in Nederland, mevrouw Peijs, uitgenodigd hier aanwezig te zijn. Zij was bereid om hier naar toe te komen maar had het verzoek of de heer Vande Lanotte, haar Belgische tegenspeler, ook aanwezig zou kunnen zijn in deze vergadering. Nu is het een gebruik dat de minister van het land van

34. Tweede Kamer 7 juni 2005,

TK87 p. 5209 e.v.

35. Belgisch Parlement PLEN 145, 9 juni 2005.

36. Tweede Kamer, 7 juni 2005.

37. www.nmbs.be.

38. *De Standaard*, 22 februari 2006.

39. *De Standaard*, 21 februari 2006.

het Voorzitterschap namens de drie ministers spreekt. Uit het feit dat mevrouw Peijs gevraagd heeft om ook de heer Vande Lanotte uit te nodigen, moge blijken dat mevrouw Peijs niet kon spreken namens de drie ministers. De heer Vande Lanotte heeft ons laten weten dat hij, laat ik het netjes uitdrukken, niet kon komen.⁴⁰

Waar de minister van v&w scherp aan de wind zeilt in haar relatie met de Belgen, bedekt minister-president Balkenende de wrijvingen met de mantel der liefde. In oktober 2006 laat hij zich toeschietelijk uit over het tijdelijk rijden en wil hij een 'open en eerlijk gesprek aangaan, waarbij we argumenten goed tegen elkaar afwegen'.⁴¹ Peijs liet haar collega Tuybens een maand daarvoor nog weten 'mordicus tegen' een tijdelijk en beperkt gebruik te zijn.⁴² Het Nederlandse parlement lijkt de 'lijn-Peijs' te volgen als het Balkenende voor deze geboden opening op het matje roept. Balkenende stelt daarop alleen maar te hebben opgeroepen om open te communiceren.⁴³

Gaf Nederland eerst telkens een eigen interpretatie aan gedane toezeggingen, sinds het arbitrageproces lijkt het liever niets meer toe te zeggen om geen valse verwachtingen te scheppen.

De door het Permanent Hof van Arbitrage voorgestelde commissie wordt mede door dit soort perikelen pas in de zomer van 2006 ingesteld. Deze Commissie van Onafhankelijke Deskundigen (COD) is samengesteld uit twee Belgische en twee Nederlandse deskundigen. Haar opdracht is een precieze kostenverdeling te maken conform de verdeelsleutel van het arbitragetribunaal en deze aan de Belgische en Nederlandse ministers voor te leggen. Voorafgaand aan het werk van de COD stellen ProRail, Infrabel en het Duitse DB Netz samen de vervoersprognoses bij. De laatste prognose, te weten 76 treinen per etmaal, dateert immers van 1997. Daarnaast actualiseren zij het onderzoek naar medegebruik van de IJzeren Rijn door reizigers. Tevens leveren Infrabel en ProRail een actuele globale MKBA van de IJzeren Rijn tussen Antwerpen en het Ruhrgebied. ProRail gaat ook het concept-OTB actualiseren.⁴⁴ Als alles volgens plan verloopt, rijdt de volgende trein in 2015 weer over de IJzeren Rijn.

Slotbeschouwing

Hoe heeft de besluitvorming rond de reactivering van de IJzeren Rijn zich inhoudelijk ontwikkeld? Met andere woorden: hoe is de probleemdefinitie tot stand gekomen, hoe is de beoordeling van het nut en de noodzaak verlopen, hoe zijn oplossingen ontworpen of gegenereerd en hoe zijn verschillende oplossingen afgewogen?

Inhoud nauwelijks verbreed

Het leidende probleem bij de besluitvorming over de IJzeren Rijn kan simpelweg worden omschreven als de vraag hoe het historische tracé van de spoorlijn zo snel mogelijk weer in gebruik kan worden genomen. Zo wordt het vraagstuk van Belgische en Vlaamse kant geïntroduceerd, en feitelijk verandert hier gedurende het proces weinig aan. Van Nederlandse zijde wordt het recht op

40. Benelux-Parlement, 18 juni 2005.

41. *Brabants Dagblad*, 3 oktober 2006.

42. *Cobouw*, 4 oktober 2006.

43. Brief van de minister-president aan de Tweede Kamer n.a.v. vragen van Kamerlid Dijkzema (PvdA) over de IJzeren Rijn, 5 oktober 2006.

44. Dit is de stand waarop het arbitragetribunaal zijn oordeel heeft gebaseerd. In feite is dit het A3-alternatief (zie ook figuur 7).

reactivering op zich niet betwist, maar is wel de vraag hoe het gebruik van de spoorlijn zo min mogelijk gevolgen voor mens en milieu kan hebben. Er is in het dossier geen enkele poging gedaan om de inhoud te verbreden. Zo had (parallel) de bereikbaarheid van Rotterdam richting het zuiden ter discussie kunnen worden gesteld (vgl. Charlier 1996). De onderhandelingshouding van de Belgische partijen – Nederland moet de IJzeren Rijn snel heropenen, België heeft hier recht op – staat in de weg dat er een situatie van geven en nemen kan ontstaan. Nederland neemt evenmin serieuze initiatieven om de onderhandelingen te verbreden.

Nut en noodzaak niet ter discussie

Opvallend is dat het nut en de noodzaak van de IJzeren Rijn in discussies tussen Nederland en België niet of nauwelijks een rol spelen. Nederland ziet het project als een louter Belgische en Vlaamse aangelegenheid, waaraan het op basis van het internationaal recht dient mee te werken. Binnen België is het de Antwerpse haven die de spoorlijn promoot; de Vlaamse politici ondersteunen het doel en de Belgische federale overheid heeft de primaire verantwoordelijkheid voor de onderhandelingen met Nederland. Nadat interne belangentegenstellingen in België zijn overwonnen, ontstaat onder deze partijen draagvlak voor reactivering. Bij de beoordeling van de haalbaarheid van het project door Belgische partijen, is niet onbelangrijk dat de investeringskosten voor reactivering laag worden ingeschat; in België en Vlaanderen wordt ervan uitgegaan dat België alleen financieel verantwoordelijk is voor het achterstallige onderhoud op het traject. Het gebrek aan discussie over het nut en de noodzaak is te verklaren uit de onderhandelingsstrategie van de Belgische onderhandelaars. Nut en noodzaak zijn in die visie immers slechts een Belgische zaak en hoeven geen rol te spelen in de discussies met Nederland.

Door de bomen het bos van de alternatieven niet meer zien

Wat betreft de alternatieven die worden ontwikkeld, valt op dat er door de jaren heen een groot aantal alternatieven en varianten de revue passeert. Tegelijkertijd worden er in verschillende onderzoeken en rapporten zelfstandige afwegingen gemaakt. De continuïteit tussen de rapporten wordt soms onderbroken door politieke besluitvorming. De criteria – zoals kosten, opbrengsten en milieugevolgen – en het perspectief vanwaaruit de afweging wordt gemaakt – nationaal of grensoverschrijdend – variëren van rapport tot rapport. Verder worden alternatieven van zeer uiteenlopend niveau met elkaar vergeleken – de aanleg van geheel nieuwe spoorlijnen versus relatief kleine aanpassingen aan het bestaande tracé. Dit komt de transparantie niet ten goede. Afgezien van een kleine groep experts, is het voor betrokkenen lastig door de bomen het bos te blijven zien en overtuigd te raken van de juistheid van de afweging. Waar in België voor het bepalen van de wenselijkheid een lage inschatting van de kosten een belangrijke factor is, speelt in Nederland een vergelijkbare situatie wat betreft de ontwikkeling van alternatieven. Het ministerie van v&w gaat er immers van uit dat België moet betalen voor reactivering van het historische tracé, inclusief de mitigerende maatregelen. Uiteindelijk

spitst de afweging zich toe op de wijze waarop in De Meinweg het gebruik van de spoorweg moet worden gemitigeerd.

Wat zijn ‘vertragende’ en ‘versnellende’ factoren bij de realisatie van de reactivering van de IJzeren Rijn?

Sluipende buitengebruikstelling

Een van de respondenten heeft een Belgische politicus eens voorgehouden dat als de Belgen vanaf 1991 één trein per dag hadden laten rijden, zij slechts de diesel voor de trein hadden hoeven te betalen en zich de paar honderd miljoen euro voor een tunnel onder De Meinweg hadden kunnen besparen. Zulke ‘wat als-scenario’s’ zijn speculatief, maar desondanks is het duidelijk dat het niet meer gebruiken van de spoorlijn van cruciale betekenis is. Een verklaring voor het feit dat aan Belgische zijde op dat moment niet is ingegrepen om de belangen veilig te stellen, moet worden gezocht in de kenmerken van het Belgische beleidsnetwerk; het ontbrak op dat moment aan een duidelijke visie op de toekomstige rol van de IJzeren Rijn. Verder dringen de mogelijke gevolgen van een aantal maatregelen aan Nederlandse kant ter bescherming van De Meinweg, niet op tijd door bij besluitnemers aan Belgische kant. Hoewel de kwestie in Benelux-verband wel is besproken, is dit onvoldoende geweest om al in een vroeg stadium de Belgische belangen een rol te laten spelen in de besluitvorming over De Meinweg.

Betuweroute uit de wind?

Belangrijk punt in de beeldvorming over de IJzeren Rijn is dat Nederland de reactivering zo lang mogelijk heeft willen uitstellen, misschien zelfs in de hoop dat dit tot afstel zou leiden, met het oog op de aanleg van de Betuweroute. Er zijn aanwijzingen dat de voorstanders van de Betuweroute er geen belang bij hebben om de reactivering van de IJzeren Rijn in de discussie te betrekken. Dit heeft er zeker toe bijgedragen dat er nooit een serieuze poging is gedaan om beide spoorlijnen als elkaars alternatief te beoordelen. De besluitvorming over de Betuweroute was nagenoeg afgerond toen de Belgische regering in 1998 verzocht om reactivering; een deel van het motief om de IJzeren Rijn te vertragen, was toen dus al weggevallen. Of later de angst voor concurrentie een belangrijk motief is geweest voor het optreden van Nederlandse onderhandelaars, is moeilijk vast te stellen. Uiteindelijk is het zo dat de IJzeren Rijn – zoals die in discussie is gebracht en besproken is – een project is waar Nederland slechts lasten van heeft en geen baten. Behalve het respecteren van internationaal recht, goed nabuurschap en een aantal (redelijk zwakke) koppelingen met het hsl-dossier, is er weinig dat Nederlandse partijen kan motiveren.

Bewuste Nederlandse vertragingstactiek?

Of de geringe interesse van Nederland om mee te werken aan de IJzeren Rijn is omgezet in een doelbewuste vertragingstactiek, kan in dit onderzoek niet worden vastgesteld. Wel kan worden geconcludeerd dat Nederland zich kwetsbaar maakt voor het verwijt van vertraging, omdat over sommige acties –

zoals het aanwijzen van natuurgebieden en het van toepassing verklaren van de Tracéwetprocedure – onvoldoende helder wordt gecommuniceerd met de Belgische partijen die daar belang bij hebben. Aan de andere kant (van de grens) wordt, door te wijzen op de onwilligheid van Nederlandse partijen, de tegenspeler zwartgemaakt om zodoende de belangentegenstellingen binnen België te verhelderen.

Arbitrage is doorbraak

Een van de respondenten noemt het conflict over de IJzeren Rijn een ordinaire centenkwestie. Feit is dat het proces vastloopt op de verdeling van de kosten. Omdat het Permanent Hof van Arbitrage een aantal uitgangspunten voor de verdeling van de kosten helder formuleert, kan de patstelling worden doorbroken.

Instabiele politieke context

Het IJzeren Rijn-dossier laat duidelijk zien welke complicaties er kunnen optreden als diverse, relatief gescheiden politieke systemen een centrale rol spelen in de besluitvorming. Als gevolg hiervan staat de besluitvorming vaker onder invloed van verkiezingen, ministerswisselingen en parlementaire debatten. Op verschillende momenten leiden verkiezingen en het aantreden van nieuwe ministers tot vertragingen.

Op welke manieren wordt het verkrijgen van draagvlak gecompliceerd doordat grensoverschrijdend moet worden samengewerkt?

Botsing van politieke werelden

Debatten in het parlement en uitingen in de media voeden de polarisatie tussen partijen. Door het publieke karakter van het politieke debat – bijvoorbeeld in het parlement – hebben deze discussies onvoorziene effecten. De toon en woordkeuze in zulke gesprekken kunnen door buitenstaanders (zoals buitenlandse ambtenaren en politici) heel anders worden opgevat dan door direct betrokkenen. Zo wordt aan de ‘sint-juttemisuitspraak’ van minister Peijs in België de uitleg gegeven dat Nederland het dossier zo lang mogelijk wil rekken, terwijl Peijs bedoelde te zeggen dat het initiatief voor de volgende stap bij de Belgen lag. En hoewel de Nederlandse parlementariërs die het Scheidingsverdrag wilden opzeggen zich tijdens een parlementaire discussie probleemloos lieten uitleggen dat dit niet mogelijk was, berichtte de Belgische ambassadeur die op de publieke tribune zat aan Brussel dat de rechten van de staat België bij het Nederlandse parlement niet in goede handen waren.

Routines leiden tot achterdocht

Op verschillende momenten is routinematig gedrag van de Nederlandse netwerkbeheerder aanleiding in België om tegenwerking te vermoeden. Eveneens wordt het toepassen van procedures die Nederlandse betrokkenen als standaard – een MER-procedure bijvoorbeeld – zien, in België als oneigenlijk beschouwd.

Maatschappelijk draagvlak moeilijk te realiseren

De aanleg van een goederenspoorlijn stuit op veel lokaal verzet. In Nederland is aan dat verzet bij de Betuweroute – vaak op initiatief van het parlement – tegemoet gekomen door de getroffen gemeenten compensatie aan te bieden. Zulke compensatie is in het geval van de IJzeren Rijn veel moeilijker te realiseren, omdat de overheid die politiek verantwoordelijk is (de Nederlandse rijksoverheid) niet degene is die financieel verantwoordelijk is. De Belgische federale overheid moet immers de kosten dragen voor de reactivering, inclusief de gevolgen voor de ruimtelijke ordening in Nederland.

Wat is de rol van kennis in de besluitvorming rond de reactivering van de IJzeren Rijn?

Eenduidige data en normen ontbreken

De opstellers van de MKBA voor de IJzeren Rijn achten een goede internationale inventarisatie van effecten niet mogelijk. Dit wordt onderstreept door onderling afwijkende statistieken in de verschillende rapporten, zoals over de lengte van de IJzeren Rijn. Soms wordt het traject Antwerpen Noord-Duisburg gerekend als de IJzeren Rijn, soms Antwerpen-Rheydt. Hierdoor variëren de lengtes van het historische tracé tussen de 216 en 162 kilometer. Zelfs binnen de Tractebelstudie is er een verschil in lengte van 16 kilometer.⁴⁵ Bij internationale kosten-batenberekeningen oogt een dergelijke bandbreedte van trajectlengtes niet professioneel. Door het traject slim te kiezen, is het mogelijk om je rijk te rekenen bij het bepalen van een prijs per strekkende kilometer. Ook de afwijkende prognoses over de tijdswinst van vervoer over de IJzeren Rijn ten opzichte van de Montzenroute is illustratief. Prognos (1991) raamt een tijdswinst van drie kwartier, Arcadis (2001) drieëneenhalf uur.

Dat Nederland en België bij de kostenramingen zo ver uit elkaar liggen, is in dit licht geen verrassing. KPMG moest opheldering verschaffen. De lage financiële insteek van de Belgen kan (achteraf) te optimistisch worden genoemd. Anderzijds heeft Nederland de bereidheid tot cofinanciering van de Betuweroute te hoog ingeschat. Als de huidige kostenplaatjes begin jaren negentig als uitgangspunt hadden gegolden, had het samen realiseren van een spoorlijn wellicht in een ander daglicht gestaan.

Terughoudendheid in het gezamenlijk vaststellen van feiten

De inschakeling van KPMG bleek een goede manier om een deel van de discussie te beslechten; zo kon worden vastgesteld hoe groot het financiële gat precies was dat overbrugd moest worden. KPMG werd echter pas geraadpleegd nadat de gesprekken waren vastgelopen. Er blijft daarna onenigheid bestaan over de inhoudelijke basis van de aanwijzing van De Meinweg tot natuurgebied, en dan vooral als Habitatrichtlijngebied. Ook is er onenigheid over hoe eventuele natuurschade het best kan worden voorkomen. Het gaat er op deze plaats niet om om vast te stellen wie er gelijk heeft. Wel kan worden geconstateerd dat de wijze waarop Nederlandse partijen tot aanwijzing komen en maatregelen vaststellen, niet transparant genoeg is en Belgische partijen

45. Arcadis (2001): 214 kilometer Antwerpen-Duisburg; Vlaams ministerie van Leefmilieu en Infrastructuur (1997: 4): 162 kilometer Antwerpen Noord-Rheydt, (1997: 65): 166,5 kilometer, (1997: 152): 150 kilometer; PCA (2003): 162 kilometer Antwerpen-Rheydt; Railned (1998): 212 kilometer Antwerpen-Duisburg; Prognos (1991): 162 kilometer; UFSIA/NEA (2000): 216 kilometer Antwerpen Noord-Duisburg; BCI (2001): 214 kilometer Antwerpen-Rheydt; Blomme (2000: 142): 235 kilometer.

diverse mogelijkheden biedt om de maatregelen in twijfel te trekken. Als dan bij een gezamenlijk bezoek aan de Europese Commissie ook nog eens blijkt dat Nederland het gebied wel, maar de soorten niet heeft aangemeld als Habitatrichtlijngebied, zien Belgische partijen hun vermoeden bevestigd.

BIJLAGE 1 Lijst van geïnterviewde personen

Ten behoeve van dit onderzoek zijn de onderstaande personen geïnterviewd.

Prof. dr. G. Allaert, Universiteit Gent
E. Baldewijns, Benelux Economische Unie
T. Barthels, Thomas Barthels Druck-Agentur GmbH
Ir. L. van den Berg, Benelux Economische Unie
Dr. J. Blomme, Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen
Prof. ir. J. van den Broeck, Katholieke Universiteit Leuven
Drs. H. de Bruijn, Havenbedrijf Rotterdam NV
Dr. P. Cabus, Sociaal Economische Raad Vlaanderen
B. Candaele, Vlaamse Gemeenschap
P. Cattrysse, Vlaams Gewest
Ir. J. Claessens, ProSes
Ir. D. Demuyne, NV Tuc-rail
Ing. P. van Dijk, ProRail Projectbureau IJzeren Rijn
E. van Engelen, ProRail Projectbureau IJzeren Rijn
Ir. P. van Gaalen, provincie Noord-Brabant
Ir. F. van Heijst, ministerie van Verkeer en Waterstaat
Ir. H. Hoekstra, HSL-projectbureau
K. van Hout, HSL-projectbureau
A.H.J. van den Hurk, gemeente Breda
Ir. H.R. van Huut, ministerie van Verkeer en Waterstaat
P. Janssens, Benelux Economische Unie
Ir. W. Korf, HSL-projectbureau
Drs. J. Krul, Schiphol Group
Ir. J. Peeters, FOD Verkeer en vervoer
Ir. F.P. Pilzecker, gemeente Breda
Prof. dr. ir. H. Priemus, Technische Universiteit Delft
E. Roufs, provincie Limburg
Ir. H. Serruys, Vlaams Gewest
Drs. M. Spaargaren, Nederlandse Spoorwegen
K. Vermoesen, Vlaamse Gemeenschap
D. Vervoort, Vlaamse Gemeenschap
A. De Waele, Infrabel
Drs. H.H.P. van Zwam, ProSes

BIJLAGE 2 Lijst van afkortingen

CDA	Christen-Democratisch Appél	RPB	Ruimtelijk Planbureau
COD	Commissie van Onafhankelijke Deskundigen	RPF	Reformatische Politieke Federatie
CPB	Centraal Planbureau	RUP	Ruimtelijke Uitvoeringsplan
DB	Deutsche Bahn (Duitse Spoorwegen)	S-MER	Strategische Milieueffectrapportage
EC	Europese Commissie	SNC F	Société Nationale des Chemins de fer Français
EU	Europese Unie	SGP	Staatkundig Gereformeerde Partij
FES	Fonds Economische Structuurversterking	SP.A	Socialistische Partij Anders / Sociaal Progressief Alternatief
HSA	High Speed Alliance		
ICE	Intercity Express (Duitse hsl)	SST-	dossier Snel Spoor Trein-dossier (Dehaene)
LNv	Ministerie van Landbouw, Natuur en Visserij/Voedselkwaliteit	SVV	Structuurschema Verkeer en Vervoer
LTV-S	Langetermijnvisie Schelde-estuarium	TEN	Trans-Europees Netwerk
MER	Milieueffectrapportage	TGV	Train à Grande Vitesse
M.I.T.	Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport	TK	Tweede Kamer
MKBA	Maatschappelijke Kosten-Batenanalyse	TSC	Technische Schelde Commissie
MOU	Memorandum of Understanding	VITO	Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek
NIMBY	Not In My Backyard	VLD	Vlaamse Liberalen en Democraten
NMBS	Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen	VROM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
NS	Nederlandse Spoorwegen	VVD	Volkspartij voor Vrijheid en Democratie
OAP	Overleg Adviserende Partijen	V&W	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
OTB	Ontwerp Tracébesluit	WRO	Wet op de Ruimtelijke Ordening
PBKA	Parijs-Brussel-Keulen-Amsterdam	WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
PCA	Permanent Court of Arbitration (Permanent Hof van Arbitrage)		
PKB	Planologische Kernbeslissing		
PMR	Project Mainport Rotterdam		
ProSes	Projectdirectie Ontwikkelingsschets Schelde-estuarium 2010		
PvdA	Partij van de Arbeid		

LITERATUUR

- Algemene Rekenkamer (2000), *27195 Beleidsinformatie Betuweroute*, Den Haag.
- Alterra (2000), *Beoordeling ecologische effecten op reactivering 'IJzeren Rijn' op het gebied de Meinweg*, Wageningen: Alterra.
- Amin, A. & N. Thrift (1997), 'Globalization, Socio-economics, Territoriality', pp. 147-157 in: Lee, R. & J. Wills (red.), *Geographies of Economies*, Londen: Arnold.
- Arcadis (2001), *Comparative cross-border study on the Iron Rhine – Draft Report – 14th of May*, in opdracht van Europese Commissie DG TREN, Ministerie van Verkeer en Infrastructuur, België, Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen, Duitsland, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Nederland, Amersfoort: Arcadis.
- Arts, P. (2002), 'Doel: containers, mensen en vogels, *Rooilijn*, 35, 2, 63-68.
- Asbeek Brusse W., H. van Dalen & B. Wissink (2002), *Stad en land in een nieuwe geografie*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Voorstudies en achtergronden V. 112, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Banister, D., R. Maggi, P Nijkamp & R. Vickerman (1998), *Actors and Factors in the Integration of Infrastructure Networks in Europe*, Research Memorandum 25, Faculty of Economics, Business Administration and Econometrics, Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Barthels, T., A. Möller & K. Barthels (2005), *Der Eiserne Rhein*, Mönchengladbach: Thomas Barthels Druck Agentur GmbH.
- BCI (2001), *Haalbaarheidsstudie A67 spoorlijn*, Nijmegen: Buck Consultants International, DHV milieu en infrastructuur/Iris Consulting Holland railconsult en ivv Aachen.
- Bemmel, D. van & P. van Dijk (2004), 'IJzeren Rijn, nasleep van een scheiding', *Openbaar bestuur*, februari, 2-6.
- Benelux Economische Unie (1994), *Toelichting bij nota IJzeren Rijn*, SG/REG (94) 310 herz., Brussel: Benelux Economische Unie.
- Biesen, P. van den & A. Pellet (2002), *Memorandum inzake IJzeren Rijn*, Amsterdam: Van den Biesen advocaten.
- Blomme, J. (2000), 'Het belang van de IJzeren Rijn voor Antwerpen en zijn achterland: Strategische en Ecologische aspecten', pp. 127-144 in F. Witlox (2000), *De IJzeren Rijn en de Betuweroute: het debat op de juiste sporen?*, Leuven / Apeldoorn: Garant.
- Brenner, N. (2004a), *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford and New York: Oxford University Press.
- Brenner, N. (2004b), 'Urban governance and the production of new state spaces in western Europe 1960-2000', *Review of International Political Economy*, 11, 3, 447-488.
- Brink, M. van den & S. Meijerink (2006), 'De spagaat van Verkeer en Waterstaat', *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, 87, 2, 22-25.
- Broeck, J. van den (1995), 'ROM-aanpak Gentse Kanaalzone: naar keiharde uitspraken?', *Stedebouw en Volkshuisvesting*, 76, 9/10, 19-24.
- Brok, M. (2005), *De vertraagde hogesnelheidslijn. Een afstudeeronderzoek naar de snelheid van besluitvorming over de hogesnelheidslijn in België en Nederland*, Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen.
- Brömmelstroet, M. te (2006), 'Europees transportbeleid in ontwikkeling', *Rooilijn*, vol. 39, nr. 3, 121-126.
- Bruijn H. de., E. ten Heuvelhof & R. in 't Veld (2002), *Procesmanagement: Over procesontwerp en besluitvorming*, Den Haag: sdu.
- Buunk, W. (2003), *Discovering the Locus of European Integration: The contribution of planning to European Governance in the Cases of the Structural Funds, Trans-European Networks, Natura 2000, and Agro-Environmental Measures*, Delft: Eburon.
- Buunk, W. & D. Vrolijk (2006), 'Echte grand projects vragen om een strategische rol van het ontwerp', *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, jaargang 87, nr. 2, 12-19.
- Buuren, A. van (2006), *Competente besluitvorming. Het managen van meervoudige kennis in besluitvormingsprocessen*, Den Haag: Uitgeverij Lemma.
- Cammen, H. van der (1986), 'In Planologenland', *Stedebouw en Volkshuisvesting*, april, 155-156.
- Castells, M. (1996), *The Rise of the Network Society, The information age: Economy, Society and Culture*, volume I, Massachusetts/Oxford: Blackwell Publishers.
- Castells, M. (1997), *The Power of Identity, The information age: Economy, Society and Culture*, volume II, Massachusetts/Oxford: Blackwell Publishers.
- Charlier, J. (1996), 'The Benelux Seaport System', *TESG*, 87, 4, 310-321.

Cie Betuweroute (1995), *Rapport*, Commissie Betuweroute onder voorzitterschap van L. Hermans, Den Haag.

Cie MER (2001), *Toetsingsadvies over het Milieueffectrapport Goederenspoor Antwerpen Ruhrgebied, IJzeren Rijn*, Utrecht: Commissie Milieu Effectrapportage.

Coninck, D. de (1993), *Blijvende blunders: De grote nutteloze werken*, Leuven: Uitgeverij Kritak.

CPB (1994), *Macro-economische analyse van de hogesnelheids-spoorlijn*, werkdocument 66, Den Haag: Centraal Planbureau.

CPB (2000), *Kosten-batenanalyse van HSL-Oost infrastructuur*, werkdocument 128, Den Haag: Centraal Planbureau.

CPB (2003), *Second opinion kosten-batenanalyse Spoorverbinding Rotterdam-België*, Den Haag: Centraal Planbureau.

Damme, S. van, B. de Winder, T. Ysebaert & P. Meire (2001), 'Het 'bijzondere' van de Schelde: de abiotiek van het Schelde-estuarium', *De levende natuur*, 102, 2, 37-39.

Dammers, E., F. Verwest, B. Staffhorst & W. Verschoor (2004), *Ontwikkelingsplanologie. Lessen uit en voor de praktijk*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau.

Dammers, E., W. Hornis & J. de Vries (red.) (2005), *Schoonheid is geld. Naar een volwaardige rol van beleevingswaarden in maatschappelijke kosten-batenanalyses*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau.

Dehaene, J.L. (1990), s.s.t. dossier, 23 januari, Brussel: kabinet van de vice- eerste Minister en Minister van Verkeerswezen en institutionele hervormingen.

Delwaide, L. (2000), *De IJzeren Rijn: De politieke context*, pp. 149-152 in F. Witlox (red.), *De IJzeren Rijn en de Betuweroute: het debat op de juiste sporen?*, Leuven/Apeldoorn: Garant.

Dewachter, W. (1995 first edition 1992), *Besluitvorming in politiek België*, Leuven/Amersfoort: Acco.

Dierckx, G. & Ph. Majersdorf (1993), *De politieke cultuur van ambtenaren en politici in België*, Brugge: uitgeverij Vanden Broele.

Disco, C. & M.L. ten Horn-Van Nispen (1998), 'Op weg naar integraal waterbeheer', pp. 181-197 in: Schot, J.W. (red.), *Techniek in Nederland in de twintigste eeuw. Deel 1: Techniek in ontwikkeling, waterstaat, kantoor en informatietechnologie*, Zutphen: Stichting Historie der Techniek/Walburg Pers.

Duinen, L. van (2005), *Planning Imagery: The emergence and development of new planning concepts in Dutch national spatial policy*, Amsterdam: proefschrift Universiteit van Amsterdam.

Emans, B., P. Laskewitz & E. van der Vliert (1994), 'The Netherlands', pp. 53-66 in: Rakein, M. & Blum, A. *Global Perspectives and Organizational Conflict*, Westport: Praeger.

Fasseur, C. (2001), *Wilhelmina: Krijgshaftig in een vormeloze jas*, Amsterdam: Uitgeverij Balans.

Flyvbjerg, B., K. Mette, K. Skamris Holm & S. Buhl (2005), 'How (In)accurate Are Demand Forecasts in Public Works Projects? The Case of Transportation', *JAPA*, vol. 71, nr. 2, 131-146.

Freriks, V (2003), *De IJzeren Rijn, Spoorwegverbindingen tussen Schelde, Maas en Rijn, 175 jaar spoorweggeschiedenis in Limburg 1828-2003*, Den Bosch: Uitgeverij Quilair.

Gemeente Rotterdam (2004), *Havenplan 2020: ruimte voor kwaliteit*, Rotterdam: Gemeente Rotterdam.

Gemeente Weert (2005), *Schetsboek IJzeren Rijn*, Weert: Gemeente Weert.

Gils, M. van (2003), *Het containercluster van Antwerpen: een toekomstperspectief*, doctoraalscriptie Planologie, Universiteit Utrecht.

Gils, M. van (2006), 'Deurganckdok Antwerpen: Op weg naar een nieuw perspectief in havenplanning', *Geografie*, februari, 27-30.

Harvey, D. (1989), *The Condition of Postmodernity. An Enquiry into the Origins of Cultural Change*, Cambridge, Mass: Basil Blackwell.

Heuvelhof, E. ten (2006), 'Stroperigheid is regel', *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, 87, 4, 43-47.

Hoof, J. van (2005), 'Een verdiept inzicht in het Schelde-estuarium', *Water*, november-december, 1-4.

Hooydonk, E. van (2000), 'Het internationaal juridisch statuut van de IJzeren Rijn: van Scheidingsverdrag tot Transeuropese Netwerken', pp. 21-74 in: F. Witlox (red.), *De IJzeren Rijn en de Betuweroute: het debat op de juiste sporen?*, Leuven/Apeldoorn: Garant.

Huijboom, N. & J. de Jong (2005), *De Belgen doen het beter: Zes redenen om morgen te emigreren*, Antwerpen/Amsterdam: Meulenhof/Manteau.

IBM (2004), *Voorhavens in de praktijk: quick scan*, Almere: IBM Business Consultants Services.

Jensen, O.B. & T. Richardson (2004), *Making European Space: Mobility, Power and Territorial Identity*, Routledge.

Jong, A. de (2007), *Regionale huishoudensprognose 2005-2025*, Den Haag: Ruimtelijk Planbureau / Centraal Bureau voor de Statistiek.

Jong, W.M. de (1999), *Institutional Transplantation: How to adopt good transport infrastructure decision-making from other countries?*, Delft: Eburon.

Jong, M. de, & H. Geerlings, (2003), 'De opmerkelijke terugkeer van de kostenbaten-analyse in het centrum van de bestuurspraktijk: hoe het succes van o(ε)εI lacunes in de moderne

bestuurskundige theorie blootlegt', *Beleid en Maatschappij*, 30, 3, 166-178.

Jong, M. & J. de Vries (2003), *Planningspraktijken in Vlaanderen en Nederland: Groeien ze naar elkaar toe?*, Den Haag: Directoraat-Generaal Ruimte, Ministerie van VROM.

Keuken, R. (1993), 'Staatshervormingen in België', *Bestuurswetenschappen*, nr. 4, 298-301.

Keulen, M. van (2006), 'Nederlands Europabeleid: De moeizame weg van norm naar inhoud', *Internationale Spectator*, 60, 6, 297-300.

Klerck, P. & G. Janssens (1999), 'Strategische planning in Vlaanderen: Participatieve beleidsvoorbereiding op twee schaalniveaus', *Beleidswetenschap*, 2, 144-162.

Klinkers, L. (2005), *Evaluatie van ProSes*, in opdracht van de Technische Scheldec commissie, zonder plaats en uitgever.

Leemhuis-Stout, J.M. (2001), *Rapportage onafhankelijke consultatie Schelde-estuarium*, oktober, zonder uitgever.

Mamadouh, V. & H. van der Wusten (2005), 'Besturen in Europa. De IJzeren Rijn en het permanente hof van arbitrage', *Geografie*, 14, 7, 16-17.

Martens, A. (2000), *Het standpunt van de NMBS m.b.t. het IJzeren Rijn-project*, pp. 153-154 in: F. Witlox (red.), *De IJzeren Rijn en de Betuweroute: het debat op de juiste sporen?*, Leuven/Apeldoorn: Garant.

Meijerink, S.V. (1999), *Conflict and Cooperation on the Scheldt River Basin, A case study of decision making on international Scheldt issues between 1967 and 1997*, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.

Meijerink, S. (in publicatie), 'Explaining continuity and change in international policies. Issue-linkage, venue change and learning on policies for the river Scheldt estuary 1967-2005', geaccepteerd voor publicatie in *Environment and Planning A*.

Meulder, B. de (2005), 'Lintbebebouwing: algemeen en Belgisch', *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, 86, 4, 40-43.

Ministerie van VROM (1988), *Vierde nota over de ruimtelijke ordening*, deel 1, Den Haag: SDU.

Ministerie van VROM (2001), *Ruimte maken, ruimte delen. Vijfde nota over de ruimtelijke ordening 2000-2020*, Den Haag: Ministerie van VROM.

Ministeries van VROM, LNV, V&W & EZ (2004), *Nota Ruimte. Ruimte voor ontwikkeling*, Den Haag: Ministerie van VROM e.a.

Ministerie van V&W (1985), *Omgaan met water: naar een integraal waterbeleid*, Den Haag: Rijkswaterstaat.

Ministerie van V&W (1989), *Derde nota waterhuishouding*, Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Ministerie V&W (2000), *Inspiraakrapport Startnotitie IJzeren Rijn*, Den Haag: v.

Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Ministerie van Verkeer en Waterstaat & Zeeuwse Milieufederatie (1995) *De Schelde: een stroom natuurtalent*, Brussel/Middelburg/Goes.

Nederveen, J. (z.j.), 'Een systematische analyse van de inspraakreacties op de Nieuwe HSL-nota', www.tbm.tudelft.nl.

NS (1988), *Rail 21 Sporen naar een nieuwe eeuw*, Utrecht: N.v Nederlandse Spoorwegen.

NS (1992), *Projectnota deel A, De Betuweroute in internationaal perspectief*, Utrecht: Nederlandse Spoorwegen N.v

NS & NMBS (1993), *Spoor naar 2010: Rail-verbinding Antwerpen-Rotterdam*, samenvattend rapport van het onderzoek naar de behoefte aan rail-infrastructuur op de grensoverschrijdende corridor Antwerpen-Rotterdam, Nederlandse Spoorwegen en Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen.

NS Railinfrabeheer & Ministerie van V&W (1999), *Startnotitie IJzeren Rijn*, Maastricht/Utrecht: NS Railinfrabeheer, Ministerie van Verkeer en Waterstaat DG Rijkswaterstaat Directie Limburg en Noord-Brabant.

Oort, F. van, M. Thissen & J. Ritsema van Eck (2006), 'Economisch rendement in stedelijke agglomeraties', *Ruimte in debat*, 6, 13-15.

OAP (2004), *"Over de drempel" Eindadvies van het Overleg van Adviserende Partijen over de voorstellen van besluiten van de Ontwikkelingsschets 2010 Schelde-estuarium*, Brussel: Overleg Adviserende Partijen/Secretariaat-Generaal van de Benelux Economische Unie.

Paasi, A. (1998), 'Bounderies as Social Processes: Territoriality in the World of Flows', *Geopolitics*, vol. 3, nr. 1, 69-88.

PcA (2003), *Iron Rhine Case (Belgium v. the Netherlands), Memorial of the kingdom of Belgium*, www.pca-cpa.org, Den Haag: Permanent Court of Arbitration.

PcA (2004), *Iron Rhine Case (Belgium v. the Netherlands), Counter-Memorial of the kingdom of the Netherlands*, www.pca-cpa.org, Den Haag: Permanent Court of Arbitration.

PcA (2005), *Iron Rhine Case (Belgium v. the Netherlands), Award of the Arbitral Tribunal*, www.pca-cpa.org, Den Haag: Permanent Court of Arbitration.

Pestman, P. (2001), *In het spoor van de Betuwelijn: mobilisatie, besluitvormingen institutionalisering rond een groot infra-structureel project*, Amsterdam: Rozenberg Publishers.

Pestman, P. (2006), 'Einde van het mainporttijdperk', *Stedebouw en Ruimtelijke Ordening*, 87, 2, 27-30.

Potman, H.P. & M. Wolters (1992), 'Soevereiniteit, legitimiteit en acceptatie van beleid', pp. 127-140 in: Wolters, M. (red.), *Democratie en beleid in de Europese Gemeenschap*, Alphen aan de Rijn: Samson/Tjeenk Willink.

Priemus, H. (2005), 'Kansloze alternatieven: Hoe bij de ontwikkeling van grote infrastructuurprojecten steeds weer de voorgenomen oplossing zinvolle alternatieven overschaduwtd', *Tijdschrift Vervoerswetenschap*, 41, 4, 24-30.

Prognos (1991), *The "Iron Rhine" railway link between Antwerp and the Rhine-Ruhr area*, Basel: Prognos.

Projectbureau HSL-Infra & Studiegroep Omgeving (1993), *Op het goede spoor*, integrale studie HSL Antwerpen-Rotterdam.

Projectbureau HSL-Zuid (1997), *Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam-Brussel-Parijs*, Planologische Kernbeslissing HSL-Zuid deel 4: het plan, Den Haag: Sdu Uitgeverij.

Projectbureau LTV (2001), *Langetermijnvisie Schelde-estuarium*, vastgesteld door Technische Schelde Commissie, Delft.

ProRail (2003), *Nieuwsbrief IJzeren Rijn nummer 9*, Maastricht/Utrecht: Ministerie van Verkeer en Waterstaat DG Rijkswaterstaat Directie Limburg en Noord-Brabant.

ProRail (2005), *Nieuwsbrief IJzeren Rijn nummer 10*, Maastricht/Utrecht: Ministerie van Verkeer en Waterstaat DG Rijkswaterstaat Directie Limburg en Noord-Brabant.

ProRail (2006), *Netverklaring 2007*, Utrecht: ProRail.

ProSes (2004), *Ontwikkelingsschets 2010 Schelde-estuarium: voorstellen en besluiten*, Bergen op Zoom: Projectdirectie Ontwikkelingsschets Schelde-estuarium.

Raad voor v&w (2005), *Samenwerken in Eurodelta*, Den Haag: Raad voor Verkeer en Waterstaat.

Railinfrabeheer & Ministerie van Verkeer en Waterstaat DG Rijkswaterstaat Directie Limburg en Noord Brabant (2001a), *Trajectnota/MER IJzeren Rijn*, Samenvatting, Utrecht/Maastricht/Den Bosch: Railinfrabeheer/Rijkswaterstaat directies Limburg en Noord-Brabant.

Railinfrabeheer & Ministerie van Verkeer en Waterstaat DG Rijkswaterstaat Directie Limburg en Noord-Brabant (2001b), *Trajectnota/MER IJzeren Rijn, Hoofdrapport deel A Hoofdlijnen*, Utrecht/Maastricht/Den Bosch: Railinfrabeheer/Rijkswaterstaat directies Limburg en Noord-Brabant.

Railinfrabeheer & Ministerie van Verkeer en Waterstaat DG Rijkswaterstaat Directie Limburg en Noord-Brabant (2001c), *Trajectnota/MER IJzeren Rijn, Hoofdrapport deel B, Achtergronden*, Utrecht/Maastricht/Den Bosch: Railinfrabeheer/Rijkswaterstaat directies Limburg en Noord-Brabant.

Railinfrabeheer & Ministerie van Verkeer en Waterstaat DG Rijkswaterstaat Directie Limburg en Noord-Brabant (2001d), *Trajectnota/MER IJzeren Rijn, Bijlagenrapport*, Utrecht/Maastricht/Den Bosch: Railinfrabeheer/Rijkswaterstaat directies Limburg en Noord-Brabant.

Railinfrabeheer & Ministerie van Verkeer en Waterstaat DG Rijkswaterstaat Directie Limburg en Noord-Brabant (2002), *Nieuwsbrief IJzeren Rijn nummer 7*, Utrecht/Maastricht/Den Bosch: Railinfrabeheer/Rijkswaterstaat directies Limburg en Noord-Brabant.

Railned (1998), *Quick Scan IJzeren Rijn*, Utrecht: Railned.

Ravesteijn, N. van & D. Evers (2004), *Unseen Europe: A survey of EU politics and its impact on spatial development in the Netherlands*, Rotterdam/Den Haag: nai Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau.

REA (2006), *De verleiding van een opgaande conjunctuur*, advies van de Raad van Economisch Adviseurs, 8 juni, Den Haag.

Rekenhof en Algemene Rekenkamer (2000), *Auditrapport: Verdieping Westerschelde*, Brussel/Den Haag.

Reitsma, D. (1995), 'Major Public Works: Cultural Differences and Decision-Making Procedures', *TESG*, 86, 2, 186-190.

Rijnveld, M. & J.F.M. Koppenjan (1997), 'Draagvlakvorming bij grote projecten. De hogesnelheidslijn-zuid', *Bestuurskunde*, 6, 3, 94-107.

Roscam Abbing (1999), *Hoe spoort het water, Ontspoorde besluitvorming Betuwelijn*, Werkdocument, Delft/Amsterdam: TU Delft/siswo.

Rumford, C. (2004), 'The Organization of European Space: Regions, Networks and Places', *International Journal of Urban and Regional Research*, 28, 1, 225-233.

Ruys, M. (1996), *Achter de maskerade: over macht, schijnmacht en onmacht*, Kapellen: Uitgeverij Pelckmans.

Sabatier, P.A. & H.C. Jenkins-Smith (1999), 'The Advocacy Coalition Framework: An Assessment', in: Sabatier, P.A. (red.) *Theories in the Policy Process: Theoretical Lenses on Public Policy*, Oxford: Westview Press.

Saeijs, H. (2006), *Weg van water: Essays over water en waterbeheer*, Delft: vssd.

Samkalden, Ch. & T. Berger (2001), *Advies: Verdieping van de Westerschelde in Volkenrechtelijk Perspectief*, Amsterdam: Amsterdam International Law Clinic.

Scharpf, F.W. (1997), *Games Real Actors: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*, Oxford: Westview Press.

Schön, D.A. & Rein, M. (1994), *Frame Reflection: Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*, New York: Basic Books.

Seerden, René (1993), *Publiekrechtelijk grensoverschrijdende samenwerking tussen decentrale overheden*, proefschrift, Maastricht: Rijksuniversiteit Limburg.

STABO CV & Projectbureau HSL-Zuid Infra (1995), *Vergelijkende Studie van de Tracés voor de Hogesnelheidslijn tussen Antwerpen en Rotterdam*, Nota met betrekking tot de procedure tot aanpassing van de Gewestplannen in de Provincie Antwerpen. Deelrapport van de gezamenlijke Vlaams-Nederlandse ambtelijke werkgroep 'HSL Antwerpen-Rotterdam', Brussel/Den Haag: NMBS-T.U.C. Rail N.v./Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

STABO C.V. & Projectbureau HSL-Zuid-Infra (1996), *Vergelijkende studie van de tracés voor de hogesnelheidslijn tussen Antwerpen en Rotterdam*, eindrapport van de gezamenlijke Vlaams-Nederlandse ambtelijke werkgroep 'HSL Antwerpen-Rotterdam', in opdracht van NMBS-T.U.C. rail en ministerie van Verkeer en Waterstaat, Brussel/Den Haag: NMBS-T.U.C. Rail N.v./Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

TS C (1984), *Verdieping Westerschelde: studierapport programma 48'43'*, deel 1, juni, Middelburg/Antwerpen: Technische Scheldec commissie.

Thissen, M., P. van de Coevering & H. Hilbers (2006), *Wegen naar economische groei*, Rotterdam/Den Haag, nai Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau.

Turok, I. (2005), 'Cities, Competition and Competitiveness: Identifying New Connections', in: Buck, N., I. Gordon, A. Harding & I. Turok (red.), *Changing Cities: Rethinking Urban Competitiveness, Cohesion and Governance*, Basingstoke/New York: Palgrave/MacMillan.

TK (Tweede Kamer) (1979), *Structuurschema Verkeer en Vervoer deel d Regeringsbeslissing*, vergaderjaar 1978-1979, 14390, nr. 10, Den Haag: Sdu Uitgeverij.

TK (Tweede Kamer) (1990), *Structuurschema Verkeer en Vervoer deel d Regeringsbeslissing*, vergaderjaar 1989-1990, 20922, nr. 15, Den Haag: Sdu Uitgeverij.

TK (Tweede Kamer) (1991), *Planologische Kernbeslissing HSL-zuid deel 1: beleidsvoornemen, Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam-Brussel-Parijs*, vergaderjaar 1990-1991, 22026, nrs. 2-3, Den Haag: Sdu Uitgeverij.

TK (Tweede Kamer) (1994), *Planologische Kernbeslissing HSL-Zuid-deel 1: beleidsvoornemen. De nieuwe HSL-nota*, vergaderjaar 1993-1994, 22026, nr. 9, Den Haag: Sdu Uitgeverij.

TK (Tweede Kamer) (1996a), *Planologische Kernbeslissing HSL-zuid deel 3: kabinetsstandpunt Nederlands deel hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam-Brussel-Parijs/Londen*, vergaderjaar 1995-1996, 22026, nr. 17, Den Haag: Sdu Uitgeverij.

TK (Tweede Kamer) (1996b), *Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam-Brussel-Parijs*, lijst van vragen en antwoorden, vergaderjaar 1996-1997, 14 oktober 1996, 22026, nr. 21, Den Haag: Sdu Uitgeverij.

TK (Tweede Kamer) (1996c), *Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam-Brussel-Parijs*, verslag van een notaoverleg dat is gevoerd op 28 oktober 1996, vergaderjaar 1996-1997, 22026, nr. 26, Den Haag: Sdu Uitgeverij.

TK (Tweede Kamer) (1996d), *Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam-Brussel-Parijs*, verslag van een notaoverleg dat is gevoerd op 4 november 1996, vergaderjaar 1996-1997, 22026, nr. 53, Den Haag: Sdu Uitgeverij.

TK (Tweede Kamer) (1996e), *Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam-Brussel-Parijs*, verslag van een nota-overleg dat is gevoerd op 16 december 1996, vergaderjaar 1996-1997, 22026, nr. 72, Den Haag: Sdu Uitgeverij.

TK (Tweede Kamer) (1997), *Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk België betreffende de aanleg van een spoorverbinding voor hogesnelheidstreinen tussen Rotterdam en Antwerpen*, met bijlage: Brussel, 21 december 1996, vergaderjaar 25628, nr.1, Den Haag: Sdu Uitgeverij.

TK (Tweede Kamer) (2004a), *Reconstructie HSL-Zuid: De Besluitvorming uitvergroot*, Commissie Duivelseijn, vergaderjaar 2004-2005, 29283, nr.8, Den Haag: Sdu Uitgeverij.

TK (Tweede Kamer) (2004b), *Grote projecten uitvergroot: een infrastructuur voor besluitvorming*, Commissie Duivelseijn, vergaderjaar 2004-2005, 29283, nr.5-6, Den Haag: Sdu Uitgeverij.

TK (Tweede Kamer) (2004c), *Reconstructie Betuweroute: De besluitvorming uitvergroot*, Commissie Duivelseijn, vergaderjaar 2004-2005, 29283, nr.7, Den Haag: Sdu Uitgeverij.

TK (Tweede Kamer) (2004), *Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam-Brussel-Parijs*, brief van de minister van Verkeer en Waterstaat aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 19 maart 2004, vergaderjaar 2003-2004, 22026, nr. 189, Den Haag: Sdu Uitgeverij.

TK (Tweede Kamer) (2005), *Nederlands deel van een hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam-Brussel-Parijs en Utrecht-Arnhem-Duitse grens*, brief van de minister van Verkeer en Waterstaat aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2004-2005, 22026, nr. 215, Den Haag: Sdu Uitgeverij.

UFSIA/NEA (2001), *Maatschappelijke Kosten-Baten analyse IJzeren Rijn Hoofdrapport*, Rijswijk: Universitaire Faculteiten Sint-Ignatius Antwerpen/NEA Transportonderzoek en -opleiding bv.

UFSIA/NEA (2001a), *Achtergronddocument Maatschappelijke Kosten-Batenanalyse IJzeren Rijn*, Rijswijk: Universitaire Faculteiten Sint-Ignatius Antwerpen/NEA Transport-onderzoek en -opleiding bv.

Vanfraechem, S. (2003), *‘Goed nabuurschap?’: De waterverdragen tussen België en Nederland 1960-2002*, Gent: Academia Press.

Vanvelthoven, L. (1995), *De IJzeren Rijn als alternatief voor de Betuwelijn?*, Gorinchem: Unie Nederland-Vlaanderen vzw.

Visser J.G.S.N. & T.G.M. Bentvelsen (1991), *De Hoge-Snelheids-Lijn in de Randstad. Beleid en besluitvorming omtrent een groot-schalig infrastructuurproject*, Delft: Delftse Universitaire Pers.

Vlaamse Regering (2006), *Strategienota Nederland*, Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.

Vlaams Parlement (1996a), verslag vergadering van 21 maart 1996, Commissie voor Ruimtelijke Ordening, Openbare Werken en Vervoer, Brussel.

Vlaams Parlement (1996b), verslag plenaire vergadering van 4 juni 1996, Brussel.

Vleuten, E. van der (2003), ‘De materiële eenwording van Nederland’, pp. 42-73 in: Schot, J.W. e.a. (red.), *Techniek in Nederland in de twintigste eeuw: techniek en modernisering – balans van de twintigste eeuw*, Stichting historie der techniek, Zutphen: Walburg Pers..

Vleuten, E. van der & A. Kaijser (2005), ‘Networking Europe’, *History and Technology*, 21, 1, 21-48.

Vlies, I.C. van der (1987), *Handboek Wetgeving*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.

Vlaams ministerie van Leefmilieu en Infrastructuur (1997), *Studie van de vervoersmogelijkheden op de “IJzeren Rijn” Eindrapport*. Brussel: Mobiliteitscel.

Voogd, H. (2004), *Facetten van de Planologie*, 6e druk, Alphen aan de Rijn: Kluwer.

Voogd, H. (2006), *Facetten van de Planologie*, 7e herziene druk, Alphen aan de Rijn: Kluwer.

Vries, J. de (2002), *Grenzen verkend: Internationalisering van de ruimtelijke ordening*, Delft: Delftse Universitaire Pers.

Vries, J. de (2004), ‘Private ruimtelijke strategieën - Redactioneel’, *Stedebouw & ruimtelijke ordening*, 85, 3, 6-9.

Vries, J. de (2006), ‘Grote publieke werken’, *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, 87, 2, 8-11.

Vries, J. de & W. Zonneveld (2005), ‘Vlaanderen: redactioneel’, *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, 86, 4, 6-9.

Vrolijk, D. & J. de Vries (2006), ‘Grote publieke werken zullen altijd nodig blijven’: interview Luc Kohsiek, *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, 87, 2, 48-50.

VROM-Raad (2004), *Nederlandse steden in internationaal perspectief: profileren en verbinden*, Den Haag.

VROM-Raad (2006), *Slimmer investeren: advies over het besluitvormingsproces bij strategische rijksinvesteringen*, Den Haag.

Wee, B. van (2006), ‘Dure infrastructuur’, *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, 87, 2, 36-37.

Williams, R.H. (1996), *European Union Spatial Policy and Planning*, Londen: Paul Chapman.

Witlox, F. (2000), *De IJzeren Rijn en de Betuweroute: Het debat op de juiste sporen?*, Leuven/Apeldoorn: Garant.

Witsen, P.P. (2005), ‘Ieder voor zich in Rivierenland’, *Blauwe Kamer*, nr. 5, 32-38.

Woud, A. van der (1998), *Het lege land*, Amsterdam/Antwerpen: Uitgeverij Contact.

Wouden, R. van der., F. van Dam, D. Evers, A. Hendriks, A. van Hoorn, N. Pieterse & G. Renes (2006), *Verkenning van de ruimte. Ruimtelijk beleid tussen overheid en markt*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau.

WRR (1994), *Besluiten over grote projecten*, rapporten aan de regering 46, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

WRR (1998), *Staat zonder land: Een verkenning van bestuurlijke gevolgen van informatie- en communicatietechnologie*, rapporten aan de regering 54, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

WRR (2003), *Naar nieuwe wegen in het milieubeleid*, rapporten aan de regering 67, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Zonneveld, W. & F. Verwest (2005), *Tussen droom en retoriek. De conceptualisering van ruimte in de Nederlandse planning*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau.

OVER DE AUTEURS

Jochem de Vries is planoloog en als gastonderzoeker verbonden aan het Ruimtelijk Planbureau. Daarnaast werkt hij als docentonderzoeker bij de afdeling Geografie, Planologie en Internationale Ontwikkelingsstudies van de Universiteit van Amsterdam. Een van zijn aandachtsgebieden is de internationale samenwerking op het terrein van de ruimtelijke ontwikkeling. Hij promoveerde op een studie naar de samenwerking ten aanzien van de ruimtelijke ordening in Benelux-verband.

Arjan Harbers studeerde bouwkunde aan de TU Eindhoven en in Berlijn. Tussen 1998 en 2006 werkte hij voor verschillende architectenbureaus in Nederland, België en Zwitserland. Sinds 2006 werkt hij als stedenbouwkundige bij het Ruimtelijk Planbureau.

Femke Verwest studeerde bestuurskunde aan de Universiteit van Leiden, met als specialisatie Organisatie & Management en Internationaal Bestuur. Sinds januari 2002 is zij als onderzoeker werkzaam bij het Ruimtelijk Planbureau, waar ze zich vooral bezighoudt met het analyseren van ruimtelijk relevante maatschappelijke en beleidsontwikkelingen.

COLOFON

Onderzoek

Jochem de Vries (projectleider)

Arjan Harbers

Femke Verwest

Supervisor

Han Lörzing

Illustraties

Arjan Harbers

Met dank aan

L. van den Berg

(Benelux Economische Unie)

D. Evers (RPB)

K. van Hout (HSL-projectbureau)

S. van der Leij (RPB)

H. Meyer (TU Delft)

M. Smets (KU Leuven/Bouwmeester

Vlaamse Gemeenschap)

J. van den Broeck (KU Leuven)

W. Zonneveld (TU Delft)

Eindredactie

Heleen Ronden

Nienke Noorman

Ontwerpen productie

Typography Interiority & Other Serious
Matters, Den Haag

Druk

Veenman Drukkers, Rotterdam

© NAI Uitgevers, Rotterdam/Ruimtelijk Planbureau, Den Haag/2007. Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden vervoelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16B Auteurswet 1912jo het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 882, 1180 AW Amstelveen). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

NAI Uitgevers is een internationaal georiënteerde uitgever, gespecialiseerd in het ontwikkelen, produceren en distribueren van boeken over architectuur, beeldende kunst en verwante disciplines.

www.naipublishers.nl

ISBN 978 90 5662 569 6